ACTES DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

(1998) 10 ACRI

Rapports

Enquête sur la revendication de la Première Nation de Sturgeon Lake concernant la location de terres agricoles

Enquête sur la revendication du conseil tripartite des Chippewas concernant le Traité Collins
Première Nation des Chippewas de Beausoleil /
Première Nation des Chippewas de Georgina Island /
Première Nation des Chippewas de Rama

Enquête sur la revendication du groupe de Michel concernant l'émancipation de 1958

Enquête sur la revendication de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca concernant le barrage WAC Bennett et les dommages causés à la réserve nº 201

Réponses

Réponse de la ministre des Affaires indiennes et du Nord aux enquêtes sur les revendications concernant les droits issus de traités de la Première Nation de Fort McKay et de la Première Nation de Kawacatoose

100-05001/

Actes de la Commission des revendications des Indiens

Une publication de
La Commission des renvendications des indiens

(1998) 10 ACRI

Coprésidents

Daniel J. Bellegarde
P.E. James Prentice, c.r.

Commissaires

Roger J. Augustine
Carole T. Corcoran

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux 1998
Vendu en librairie au Canada
et, par la poste, par le
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9
N° de catalogue RC12-1-1998-10F
ISSN 1195-3586
ISBN 0-662-83360-0

La publication *Actes de la Commission des revendications des Indiens* est une série continue de rapports officiels, accompagnés à l'occasion de documents historiques et liés aux revendications, publiés par la Commission des revendications des Indiens (Canada).

Pour des renseignements au sujet des abonnements ou pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou la version anglaise, *Indian Claims Commission Proceedings*, prière de s'adresser à la :

Commission des revendications des Indiens
427, av. Laurier ouest, pièce 400
Ottawa, Canada K1P 1A2
(613) 943-2737
Fax : (613) 943-0157
Site Web : www.indianclaims.ca

TABLE DES MATIÈRES

Lettre des coprésidents
v

RAPPORTS

Enquête sur la revendication de la Première Nation de Sturgeon Lake concernant la location de terres agricoles
3

Enquête sur la revendication du conseil tripartite des Chippewas concernant le Traité Collins
Première Nation des Chippewas de Beausoleil / Première Nation des Chippewas de Georgina Island / Première Nation des Chippewas de Rama
33

Enquête sur la revendication du groupe de Michel concernant l'émancipation de 1958
73

Enquête sur la revendication de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca concernant le barrage WAC Bennett et les dommages causés à la réserve nº 201
125

RÉPONSES

Concernant l'enquête sur la revendication de la Première Nation de Fort McKay, de Mme Jane Stewart, ministre des Affaires indiennes et du Nord, à James Prentice et à Carole Corcoran, Commission des revendications des Indiens, 28 avril 1998
246

Concernant l'enquête sur la revendication de la Première Nation de Kawacatoose, de M^me^ Jane Stewart, ministre des Affaires indiennes et du Nord, à James Prentice et à Roger Augustine, Commission des revendications des Indiens, 28 avril 1998
247

LES COMMISSAIRES

249

LETTRE DES COPRÉSIDENTS

Au nom des commissaires et du personnel, nous sommes heureux de présenter le dixième volume des *Actes de la Commission des revendications des Indiens*. Celui-ci comprend quatre rapports d'enquête et deux lettres de la ministre des Affaires indiennes et du Nord dans lesquelles elle répond aux recommandations de la Commission.

Les deux premier rapports portent sur des revendications acceptées à des fins de négociation par le Canada selon la Politique des revendications particulières, sans qu'il soit nécessaire de faire enquête sur leur bien-fondé. Dans le cas de celle de la Première Nation de Sturgeon Lake, le Canada a convenu de négocier un dédommagement pour la location de terres agricoles. L'autre rapport a trait à la revendication du conseil tripartite des Chippewas (celui-ci représente les Premières Nations des Chippewas de Beausoleil, de Rama et de Georgina Island). Ces deux rapports montrent combien les séances de planification de la Commission sont utiles pour régler les différends et amener les représentants des Premières Nations et du Canada à examiner les dossiers et le bien-fondé des revendications de façon informelle et ouverte.

Le troisième rapport est lié à une enquête menée pour déterminer si le groupe de Michel peut, selon la Politique aux revendications particulières, présenter plusieurs revendications du genre aux Affaires indiennes. Le groupe représente plusieurs descendants et d'anciens membres de la bande de Michel qui a été entièrement émancipée en 1958. Elle prétend que l'émancipation de 1958 était illégale et que diverses cessions de terres n'étaient pas dans les règles, mais le Canada a refusé d'examiner le bien-fondé des revendications sous prétexte que seules les bandes indiennes existantes peuvent présenter des revendications en vertu de la Politique des revendications particulières. La Commission a enquêté et, en mars 1998, a publié un rapport comprenant ses conclusions et recommandations.

Le dernier rapport dans le présent volume porte sur la revendication de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca concernant le barrage WAC Bennett et les dommages causés à la réserve no 201. Cette revendication unique soulève des questions quant à la nature et à la portée des obligations fiduciaires de la Couronne, c'est-à-dire prévenir ou atténuer les dommages que la construction du barrage Bennett (en Colombie-Britannique) a causé à la réserve et à l'économie traditionnelle de la bande fondée sur la chasse, la pêche et le piégeage, ou dédommager la bande.

Le présent volume comprend en outre deux lettres de la ministre des Affaires indiennes et du Nord concernant les revendications de deux Premières Nations, à des fins de négociation, selon la Politique des revendications particulières. Ces lettres indiquent que le gouvernement du Canada accepte les recommandations de la Commission relatives aux revendications des Premières Nations de Fort McKay et de Kawacatoose.

Daniel J. Bellegarde
Coprésident

P.E. James Prentice, c.r.
Coprésident

RAPPORTS

Enquête sur la revendication de la
Première Nation de Sturgeon Lake
concernant la location de terres agricoles
3

Enquête sur la revendication du conseil tripartite des Chippewas
concernant le Traité Collins
Première Nation des Chippewas de Beausoleil /
Première Nation des Chippewas de Georgina Island /
Première Nation des Chippewas de Rama
33

Enquête sur la revendication du groupe de Michel
concernant l'émancipation de 1958
73

Enquête sur la revendication de la Première Nation des
Chipewyans d'Athabasca concernant le barrage WAC Bennett
et les dommages causés à la réserve nº 201
125

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DE STURGEON LAKE CONCERNANT LE BAIL AGRICOLE AU HOLDING RED DEER

COMITÉ

P.E. James Prentice, c.r., co-président de la Commission
Commissaire Carole T. Corcoran

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation de Sturgeon Lake
David C. Knoll

Pour le Gouvernement du Canada
Bruce Becker / Rosemary Irwin

Pour la Commission des revendications des Indiens
Ron S. Maurice / Kathleen N. Lickers

MARS 1998

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I ***INTRODUCTION*** 7
Le contexte de la revendication 7
Mandat de la Commission des revendications des Indiens 8
La séance de planification de la Commission 10

PARTIE II ***LE CONTEXTE HISTORIQUE*** 12
Nature de la revendication 12

PARTIE III ***LES QUESTIONS*** 19

PARTIE IV ***L'ENQUETE*** 20
La règle de 15 ans 23

PARTIE VI ***RECOMMANDATION*** 28

APPENDICE A
Enquête sur la Première Nation de Sturgeon Lake 29

APPENDIX B
L'acceptation de la revendication par le gouvernement du Canada 30

PARTIE I

INTRODUCTION

LE CONTEXTE DE LA REVENDICATION

En 1994, la Première Nation de Sturgeon Lake (« Première Nation ») située près de Prince-Albert en Saskatchewan, a soumis une revendication au ministre des Affaires indiennes au sujet de l'allocation d'un bail refusé de terres de réserve au holding Red Deer Ltd. («HRD») en 1982. La Première Nation soutient que la Couronne fédérale a manqué à ses devoirs légaux dans sa gestion des terres indiennes en autorisant, entre autres choses, d'ensemencer et de moissonner une partie de la réserve sans accorder un permis agricole comme l'exige la Loi sur les Indiens. Il en a résulté une perte pour Sturgeon Lake de quelque $73,000.00.[1]

La section des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes a répondu à la revendication de la Première Nation le 23 octobre 1995. À la suite de consultations internes à ce sujet, le Bureau général des revendications particulières a informé le Chef Earl Ermine que, pour la raison exposée ci-après, elle ne considérerait pas le grief en vertu de la politique des revendications particulières:

> [Traduction]
> . . . [les Revendications particulières de l'Ouest] concluent qu'il ne convient pas de traiter cette cause comme une revendication particulière. Cette décision est fondée sur le fait que les événements impliqués par le grief sont récents. L'objet du processus des revendications particulières est d'examiner des griefs historiques de longue date. . . .[2]

1 Balfour Moss, avocats & conseillers juridiques, *Soumission de la revendication de Sturgeon Lake ([holding Red Deer] bail agricole), [1994] (ci-dessous «soumission de la revendication de Sturgeon Lake»)*

2 Greg Morgan, recherchiste-analyste, Revendications particulières de l'Ouest, au Chef Earl Ermine et au Conseil de la Première Nation de Sturgeon Lake, 23 octobre 1995, MAINC, dossier BW8260/SK360-C.1 (Trousse d'informations pour l'audience publique, tab 9).

Le directeur des Revendications particulières de l'Ouest, A.J. Gross, a clarifié la position du Canada dans une lettre du 12 avril 1996, qui répondait à une lettre du Chef Ermine du 1e novembre 1995, dans laquelle celui-ci demandait des éclaircissements de la part du Canada sur les raisons du confinement de la politique des revendications particulières à des «griefs de longue date» alors que rien de tel n'est < stipulé explicitement dans la politique:

> [Traduction]
> Il est d'usage aux RPO [Revendications Particulières de l'Ouest] d'interpréter l'objet de la politique des revendications particulières comme étant l'application des ressources du programme aux processus de revendication qui sont basés sur des griefs historiques de longue date, plutôt que sur ceux qui sont récents.[3]

Bien que M. Gross ait souligné que le Canada n'a pas rejeté le grief, le résultat est essentiellement le même qu'un rejet, puisque le Canada a refusé de considérer le bien-fondé de la revendication et que le dossier a été fermé.

Le 21 mai 1996, le Chef Ermine expédiait une résolution du Conseil de bande de la Première Nation de Sturgeon Lake requérant que la Commission fasse enquête au sujet de la revendication.[4]

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

La Commission a été établie en 1991 en tant qu'instance intérimaire pour aider les Premières Nations et le Canada dans la négociation et la résolution équitable des revendications particulières. Le mandat de la Commission est établi par des décrets du gouvernement fédéral attribuant aux commissaires l'autorité de conduire des enquêtes publiques et de rédiger des rapports afin de déterminer si le rejet d'une revendication particulière par le Canada a été fait de bon droit:

> [Traduction]
> ET PAR LA PRÉSENTE, nous vous avisons que, en se fondant sur la politique des revendications particulières du Canada publiée en 1982 et sur les amendements subséquents ou les ajouts annoncés par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (ci-dessous «le ministre»), en considérant seulement ce qui est en question

3 A.J. Gros, Directeur, Revendications particulières à l'Ouest, au Chef Earl Ermine et le Conseil de la Première Nation de Strurgeon Lake, 12 avril 1996, MAINC dossier BW8260/SK360-C. (Trousse d'informations pour l'audience publique, tab 8).

4 Le Chef Earl Ermine, Première Nation de Sturgeon Lake, à la Commission des revendications des Indiens, le 21 mai 1996, et Résolution du Conseil de bande 1996-97/011 daté du 9 mai 1996, Dossier de la CRI 2107-31-01 (Trousse d'informations pour l'audience publique, tab 7).

au moment où le différend a été initialement soumis à la Commission, nos Commissaires enquêtent et rédigent des rapports pour déterminer:

a) si la revendication d'un revendicateur est recevable pour fin de négociation selon la politique en vertu de laquelle cette revendication a déjà été rejetée par le ministre; et

b) quel critère de compensation doit être appliqué dans la négociation d'un règlement lorsqu'un revendicateur est en désaccord avec le critère applicable déterminé par le ministre.[5]

c) Cette politique, dont les grandes lignes sont présentées dans la brochure de 1982 sous le titre *Dossiers en souffrance: Une politique des revendications des Premiers Peuples – Revendications particulières*, énonce que le Canada acceptera des revendications pour fin de négociation lorsqu'elles montrent que le gouvernement fédéral détient une «obligation légale».[6]

Le processus esquissé dans *Dossiers en souffrance* prévoit qu'une Première Nation puisse soumettre sa revendication particulière au ministre des Affaires indiennes qui agit au nom du gouvernement du Canada. La Première Nation s'engage dans le processus en soumettant un exposé clair et concis de la revendication, accompagnée d'un exposé complet de l'historique des faits sur lesquels est basée la revendication. La revendication est soumise à la Direction générale des revendications particulières (antérieurement le Bureau des revendications des Premiers Peuples) qui mène ses propres recherches à son sujet, met à la disposition du revendicateur les résulats de la recherche relativement à la revendication et consulte la Première Nation pendant le processus de révision. Lorsque toute l'information nécessaire a été réunie, les faits et les documents sont transmis par les Revendications particulières au ministère de la Justice pour qu'il rende son avis en déterminant si le gouvernement fédéral détient une obligation légale envers la Première Nation. Si la révision du Canada détermine que la revendication est fondée, les Revendications particulières offriront de mener des négociations de compensation avec la Première Nation.

Dans le cas qui nous occupe, la revendication soumise par la Première Nation de Sturgeon Lake n'a pas été considérée par le Canada en vertu de la politique des revendications particulières parce qu'elle n'était pas basée sur

5 La Commission a publié le 1 septembre 1992, à la suite du décret ministériel PC 1992-1730, du 27 juillet 1992, amendant la publication de la Commission au Commissaire en chef Harry S. LaForme du 21 août 1991, à la suite du décret ministériel PC 1991-1329, du15 juillet 1991.

6 MAINC, *Dossiers en souffrance: : Une politique des revendications des Premiers Peuples –Revendications particulières* (Ottawa: ministre des Approvisionnements et Services, 1982), 20; réimprimé en (1994) 1 ICCP 171-85 (ci-dessous *Dossiers en souffrance*).

un «grief de longue date» et, donc, hors de portée de l'objet de la politique. Bien que la revendication n'ait pas été rejetée en considération de son fondement, la Première Nation soutient que la Commission peut conduire une enquête à son sujet, étant donné que le refus du Canada de la considérer équivaut à un rejet. Afin de déterminer si la Commission avait le mandat de mener une enquête au sujet de cette revendication, les représentants de la Première Nation de Sturgeon Lake et du Canada ont été invités à assister à une séance de planification convoquée et présidée par la Commission des revendications des Indiens, le 11 juillet 1996.

LA SÉANCE DE PLANIFICATION DE LA COMMISSION

La Commission a développé un processus d'enquête unique. Au cours de l'enquête, les représentants de la Première Nation revendicatrice et du Canada se réunissent lors de séances de planification, généralement préparées et présidées par un conseiller juridique ou le conseiller en matière légale et de médiation auprès de la Commission. Le but de la séance de planification consiste à mettre conjointement en place le processus d'enquête sur une base coopérative. La Commission prépare de la documentation informative et l'envoie à l'avance aux parties pour faciliter la discussion à propos questions. Les principaux objectifs de la séance de planification consistent à identifier les aspects historiques et légaux pertinents, à discuter ouvertement au sujet de la position des parties sur les questions, à discuter au sujet des documents historiques sur lesquels les parties ont l'intention de s'appuyer, à déterminer si les parties projettent de faire intervenir des aînés, des membres de la communauté, ou des témoignages d'experts et à établir un calendrier pour les autres étapes de l'enquête. Dans les cas comme celui qui nous occcupe, elle offre aussi l'occasion aux parties de se rencontrer pour discuter s'il n'y a pas de question préalable à régler concernant le mandat de la Commission qui demanderait à être résolue avant de décider de la manière de procéder.

En offrant aux parties l'occasion de résoudre des questions au moyen d'un dialogue ouvert, les séances de planification ont été la clef des succès connus par la Commission. Ce rapport sur la revendication de la Première Nation de Sturgeon Lake illustre à nouveau ce qui peut être accompli par le Canada et les Premières Nations dans un processus facilité par une troisième partie neutre. Tout au long des discussions entre les parties, à la séance de planification tenue le 11 juillet 1996, et au cours des appels-conférence subséquents, le ministère de la Justice a maintenu que la politique des revendi-

cations particulières avait été établie pour traiter les seules revendications historiques de longue date et que le ministère ne pourrait pas fournir d'opinion sur le bien-fondé de la revendication à son client, les Affaires indiennes, étant donné que quinze années ne s'étaient pas écoulées depuis la soumission de la revendication. Cependant, puisque cette période de 15 ans viendrait bientôt à échéance, le Canada a invité Sturgeon Lake à soumettre à nouveau la revendication lorsque ce délai serait atteint. La Première Nation a accepté cette proposition et à soumis à nouveau la revendication en mars 1997.[7] Le Canada a consenti à accélérer son analyse légale de la revendication et elle a été acceptée pour fin de négociation en août, 1997.

Bien que la Première Nation de Sturgeon Lake n'ait pas encore exprimé son intention de mener des négociations avec le Canada, nous sommes heureux que le dialogue constructif entre les parties, favorisé par la Commission, les ait amenées à coopérer et à ce que le Canada accepte cette revendication en vertu de la politique des revendications particulières. C'est ce dialogue constructif qui a éviter qu'on entreprenne une enquête complète sur la revendication.

Afin de favoriser l'acceptation de la revendication par le Canada pour fin de négociation, nous voulons souligner qu'aucune action supplémentaire n'a été posée par la Commission pour enquêter sur la revendication de la Première Nation concernant le bail agricole du holding Red Deer. Puisque la Commission n'a pas complété son enquête au sujet de la base historique et légale de la revendication, nous ne prétendons pas soutenir des conclusions de faits ou de loi dans ce rapport. Ce rapport contient plutôt un bref résumé de la revendication de la Première Nation et n'est destiné qu'à aviser le public que la revendication de la Première Nation a été acceptée pour fin de négociation en vertu de la politique des revendications particulières. Cependant, au cours de la relation des événements qui ont mener à l'acceptation de cette revendication, nous entendons présenter notre vision des choses sur le raisonnement politique sous-tendu par la «règle des 15 ans», sur laquelle le Canada s'est appuyé pour refuser de considérer la revendication lorsqu'elle a été initialement soumise par la Première Nation.

7 Le Chef Earl Ermine, Première Nation de Sturgeon Lake, à Belinda Cole, Direction générale des revendications particulières, le 24 mars 1997, CRI dossier 2107-31-01.

PARTIE II

LE CONTEXTE HISTORIQUE

Ce résumé du contexte historique de la revendication est presque entièrement basé sur la soumission de la revendication de Sturgeon Lake et les documents joints déposés aux Revendications particulières en 1994. Cet résumé du contexte historique ne représentent pas des conclusions de fait de la part de la Commission. Il est destiné à fournir de l'information générale sur la nature de la revendication de la Première Nation, de manière à présenter les événements qui ont conduit le Canada à accepter les négociations, et une discussion de la politique sous-tendue par la règle de 15 ans.

NATURE DE LA REVENDICATION

La communauté de la Première Nation de Sturgeon Lake descend du Chef Cree Ah-yah-tus-kum-ik-im-am[8] et ses quatre Chefs (Oo-sahn-nous-koo-nee-kik, Yay-yah-trop-way, Loo-sou-être-ee-kwakn, et Nees-way-yak-ee-nah-koos) qui ont signé le Traité 6 près de Fort-Carlton, le 23 août 1876. D'après les régistres du ministère des Affaires indiennes, la bande était auparavant dénommée bande de William Twatt après que le Chef prenne un nom Anglais. Le nom a été changé pour celui de bande de Sturgeon Lake vers 1963, et plus tard, pour celui de Première Nation de Sturgeon Lake.

À l'automne 1878, une réserve de 34.4 miles^2 a été inspectée par E. Stewart à Sturgeon Lake, environ 25 miles au nord-ouest de Prince-Albert, dans les limites du territoire qui constitue maintenant la province de Saskatchewan. Identifiée comme étant la réserve indienne no. 101 de Sturgeon Lake, elle fut confirmée par le décret P.C. 1151 le 17 mai 1878, et fut retiré de la Loi sur les terres du Dominion par le décret P.C. 1694 du 12 juin 1893.[9]

8 Dans le décret ministériel de 1889 confirmant la réserve, ce nom est épelé: «Ayoytus Cumicamin» alias William Twatt: (Soumission de la revendication de Sturgeon Lake, Document 2).

9 La Soumission de la revendication de Sturgeon Lake, Documents 2 et 3.

Durant une certaine période de temps dans les années 1970, toutes les terres cultivées sur la réserve de Sturgeon Lake servaient aux opérations d'une exploitation appartenant à la bande, à insert map l'exception de quelques petites portions cultivées individuellement par des membres de la bande. Pendant ce temps, aucun permis agricole n'a été émis à une troisième partie. Mais après l'arrêt des opérations de l'exploitation agricole de la bande, le Conseil de bande a entrepris de louer des terres de la réserve à un non-membre de la bande.[10]

Au printemps de 1981, la bande de Sturgeon Lake a accordé un bail agricole à une personne concernant approximativement 1600 acres de terres de la réserve. Quand le «locataire» a déclaré faillite à l'automne de 1981, le holding Red Deer (HRD), une compagnie limitée, a payé les arrérages de $31,000.00 en offrant de conclure un accord de location similaire avec la bande.[11] Le 21 mai 1982 et le 9 juin 1982, la bande de Sturgeon Lake a passé deux résolutions du Conseil de bande pour demander formellement aux Affaires indiennes de délivrer un permis agricole au HRD en vertu de l'article 28(2) de la Loi sur les Indiens[12] pour un bail de terres de réserve couvrant la période du 1 janvier 1982 au 31 décembre 1984, sujet à un paiement de $45,000 le 1 novembre 1982 et aux paiements subséquents de $22,500 dus le 1 avril et le 1 novembre de chaque année.[13]

À la suite d'une requête d'assistance du Chef et du Conseil de bande au Bureau régional des Affaires indiennes, le Bureau régional a préparé un projet de permis agricole entre HRD, et le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien au nom de Sa Majesté la Reine du Canada.[14] Le projet de permis prévoyait l'usage de quelque 1813 acres de terres de la réserve, selon les termes et les échéances de paiements stipulés dans les résolutions du Conseil de bande mentionnées ci-dessus.

10 La Soumission de la revendication de Sturgeon Lake, Document 7.

11 Cherkewich, Pinel & Bockus, Avocats, Prince-Albert, à Pat MacLean, ministère de la Justice, Saskatoon, le 1 décembre 1982 (Soumission de la revendication de Sturgeon Lake, Document 17).

12 Le sous-article28(2) de la Loi sur les Indiens, RSC 1970, c. I-6 déclare que «Le ministre peut, par un permis écrit, autoriser toute personne pour une période n'excédant pas une année, ou, avec le consentement du Conseil de bande, pour toute période plus longue, à occuper ou utiliser une réserve ou à y résider ou exercer d'autres droits sur une réserve.»

13 Résolution du Conseil de bande, Conseil de bande de Sturgeon Lake, le 21 mai 1982 et Résolution du Conseil de bande, Conseil de la bande de Sturgeon Lake, le 9 juin 1982 (Soumission de la revendication de Sturgeon Lake, Document 8).

14 La Soumission de la revendication de Sturgeon Lake, Documents 7 et 10.

TERRITOIRE VISÉ PAR LA REVENDICATION
Meyview
Lac Von Mahren
Rivière Sturgeon
Lac Sturgeon
Sturgeon Lake
Lac Round
Rivière Sturgeon
Rivière Spruce
Northside
Spruce Home
Almyly
Prince Albert
Rivière Saskatchewan Nord
Hobbin
Orkney
Sutter
Saskatchewan
Toronto
Ottawa
2
55

Le 11 juin 1982, le directeur du Bureau régional des Affaires indiennes pour les transactions de terres pour la Saskatchewan a demandé au directeur du district de Prince-Albert d'examiner les résolutions du Conseil de bande et le projet de permis avec le Conseil de bande et HRD, et, si les deux parties en étaient satisfaisaites, «d'appliquer le document dans la façon habituelle de compléter l'affidavit.»[15] Le 7 juillet 1982, les Affaires indiennes ont demandé par écrit au HRD qu'un de leur représentant contacte le Bureau du district de Prince-Albert pour signer les permis.[16] Le 18 août 1982, les fonctionnaires ministériels ont écrit une autre lettre au HRD pour s'assurer à ce que les permis soient signés.[17] Pourtant, le directeur du HRD n'a pas fait d'arrangement avec les Affaires indiennes pour signer les documents. Le HRD a plutôt demandé que l'accord proposé soit amendé pour y inclure une clause donnant au HRD le droit d'annuler le permis s'il le souhaitait.[18]

Entre-temps, le HRD occupait déjà les terres de la réserve et effectuait des récoltes sans un permis agricole valide. À la fin d'octobre 1982 un représentant du HRD a rencontré le Conseil de bande et a demandé à renégocier le paiement fait à l'automne étant donné que le gel avait ravagé la récolte de colza et que la compagnie d'assurance ne couvrirait pas les pertes.[19] Sturgeon Lake a consulté leur avocat qui les à informés dans une lettre datée du 1er novembre 1982 que c'était la responsabilité des Affaires indiennes de percevoir l'argent dû par le HRD:

> [Traduction]
> Puisque ces baux sont assumés par le ministère des Affaires indiennes au nom de la bande, il est de la responsabilité du ministère des Affaires indiennes de transiger avec le détenteur du permis en ce qui concerne les paiements à recevoir selon le bail. La bande compte sur le ministère des Affaires indiennes pour obtenir l'argent de la location et les Affaires indiennes à leur tour, bien sûr, compte sur le détenteur du permis. En ce qui a trait aux baux en question, la bande n'a aucune implication de quelque façon avec le détenteur de permis. Si le détenteur de permis ne fait pas ses paiements il s'agit d'un problème qu'il revient au ministère des Affaires indiennes de résoudre. Le ministère des Affaires indiennes est responsable devant la bande de

15 W.F. Bernhardt, Bureau chef, Transactions des terres, Région Saskatchewan, au Directeur du district de Prince-Albert, le 11 juin 1982 (Document de la CRI, p. 56).

16 A. Folk, surintendant p.i., Réserves & Fiducie, district de Prince-Albert, au holding Red Deer Ltd., Prince-Albert, le 7 juillet 1982 (Soumission de la revendication de Sturgeon Lake, Document 11).

17 A. Folk, surintendant p.i., Réserves & Fiducie, district de Prince-Albert, au holding Red Deer Ltd., Prince Albert, le 18 août 1982 (Soumission de la revendication de Sturgeon Lake, Document 12).

18 A. Folk, surintendant p.i., Réserves & Fiducie, district de Prince-Albert à Edith Owen, directrice p.i., Transactions des Terres, Région de la Saskatchewan, le 1 septembre 1982 (Soumission de la revendication de Sturgeon Lake, Document 16).

19 Minutes d'une réunion du Conseil de bande de Sturgeon Lake, le 25 octobre 1982 (Document de la CRI, p. 155).

l'argent de la location. Si l'argent n'est pas versé, les Affaires indiennes doivent y remédier en vertu du permis.[20]

Le Chef et le conseil ont donc écrit aux Affaires indiennes le 30 novembre 1982, pour s'assurer que l'argent dû par le holding Red Deer Ltd. serait perçu et déposé au compte fiduciaire de la bande. Dans cette lettre, le conseil affirmait clairement qu'il tenait le ministère entièrement responsable:

[Traduction]
le Conseil de bande a le droit de supposer que le ministère des Affaires indiennes agira prudemment dans la protection des intérêts de la bande dans les tractations concernant les terres de réserve. Il appert que le holding de Red Deer Ltd. a été autorisé à investir les terres et à les cultiver, sans qu'un bail valide soit mis en vigueur. Cela semble bien être une erreur inexcusable de la part du ministère des Affaires indiennes. En outre, ce problème a été suscité par le ministère des Affaires indiennes en autorisant le holding Red Deer Ltd. à commencer l'exploitation agricole sans qu'un bail écrit ait été élaboré du fait qu'il n'y avait aucun bail en vigueur au moment où la récolte était complétée. Il a résulté de cette négligence du ministère des Affaires indiennes en cette affaire que le holding Red Deer Ltd. a été autorisé à moissonner et à ramasser toutes les récoltes, sans que le ministère des Affaires indiennes puisse imposer au holding Red Deer une suspension, ce qui aurait normalement dû être le cas, pour forcer la conclusion d'un bail.[21]

Selon le conseiller juridique de la bande, le montant des arriérés était $73,000.00 le 1 novembre 1982. Pour entraîner le versement du paiement de la balance dû à la bande, le conseiller juridique a informé le ministère de la Justice que certaines informations reçues par la bande et les Affaires indiennes ont confirmé qu'il y avait un paiement qui devait être versé par la Saskatchewan Crop Insurance directeur du HRD pour les pertes subies lors de la récolte de l'année 1982.[22]

À la demande des Affaires indiennes le MDLJ a écrit au directeur du HRD le 9 décembre 1982, pour le presser de mettre en vigueur les permis et de remettre l'argent de l'assurance à la bande. Ces efforts n'ont cependant pas eu de succès. En février 1983, le MDLJ informait la Première Nation qu'il ne pouvait rien faire de plus; il a plutôt suggéré à la bande de prendre directement elle-même une action en justice contre le HRD. Sur la recommandation

20 Cherkewich, Pinel & Bockus, Avocats, au Chef et au Conseil, bande de Strurgeon Lake, le 1 novembre 1982 (Documents de la CRI, p. 66).

21 Le Chef et le Conseil, ande de Sturgeon Lake, à Gris Wayne, ministère des Affaires Indiennes, Prince- Albert, le 30 novembre 1982 (Documents de la CRI, pp. 75-6).

22 Cherkewich, Pinel & Bockus, Avocats, Prince-Albert, à Pat MacLean, ministère de la Justice du Canada, 1 décembre 1982 (Soumission de la Demande de Sturgeon Lake, Document 17).

de leur conseiller juridique, la bande a rappelé aux fonctionnaires que «la seule action que la bande pouvait prendre était contre le ministère des Affaires indiennes qui, à son tour, devait prendre une action contre le holding Red Deer Ltd.», et elle a demandé que la balance due soit payée par le ministère des Affaires indiennes.[23]

En mars 1983, le MDLJ a consenti à intenter une action légale pour récupérer les arriérés de la location, mais des difficultés survinrent au sujet de qui devrait être désigné dans la poursuite, étant donné que le holding n'avait aucun actif et que son directeur n'était pas une partie en cause dans le permis agricole invalide. Un paiement de $20,000 a été offert en guise de règlement par le directeur du HRD, le 5 mars 1983, mais le Chef et le Conseil de Sturgeon Lake n'ont pas accepter cette offre.[24]En octobre 1983, le ministère de la Justice a décidé de lancer une action en court contre les deux, le holding Red Deer Ltd. et son directeur. La réclamation a été déposée à la Cour du banc de la reine de Saskatchewan, le 25 novembre 1983.[25] Le directeur a déposé sa défense en mars 1984, mais le HRD n'a pas répondu.[26] Après avoir effectué des interrogatoires en mars 1985, le conseiller juridique pour le MDLJ a recommandé aux Affaires indiennes que:

> [Traduction]
> Étant donné les résultats des interrogatoires, je suis très peu disposé à poursuivre la cause de crainte que nous encourions des coûts substantiels et que, à mon sens, il n'y a pas de probabilité réelle de succès.[27]

M. A.J. Gross, directeur du Bureau régional des Affaires indiennes, pour les Réserves et Fiducies pour la Saskatchewan a accepté cet avis et a recommandé que «cesse toute action en justice à cet égard.»[28]

Quand le recours en justice a été abandonné, la bande de Sturgeon Lake a demandé une compensation au ministère des Affaires indiennes pour le prin-

23 H.A. Martyn, conseiller en gestion au Chef et Conseil, bande de Sturgeon Lake, à Clifford Supernault, Directeur du District, ministère des Affaires Indiennes, Prince-Albert, le 21 février 1983 (Documents de la CRI, p. 115). L'opinion légale a été renforcée par un donné par W. Roy Wellman, de Wellman & Andrews, Regina au Département des Affaires Indiennes, le 29 juin 1983 (Documents de la CRI, pp. 185-90)

24 La Soumission de la revendication de Sturgeon Lake, Document 7.

25 Formulation de la revendication, procureur général de Canada vs. holding Red Deer Ltd., dossier du Banc de la Reine de Saskatchewan non. 1335, le 25 novembre 1983 (Documents de la CRI, pp. 227-32).

26 L.P. MacLean, Groupe chef, poursuite civile, ministère de la Justice, à C. Chetty, Avocat, Prince-Albert, 26 juin 1984 (Documents de la CRI, p. 250). Las formulation de la défense n'a pas été incluse dans les documents fournis à la CRI, mais on y réfère dans la lettre de présentation de Philip E. West, West-Wilcox, Avocats, Prince-Albert, à L. Patton-MacLean, ministère de la Justice, le 19 mars 1984 (Documents de la CRI, p. 241)

27 L.P. MacLean, conseiller, ministère de la Justice, à W.P. Bernhardt, Directeur des terres, ministère des Affaires indiennes, Regina, le 16 mai 1985 (Soumission de la Demande de Sturgeon Lake, Document 21).

28 A.J. Gros à L.P. MacLean, ministère de la Justice, le 4 juillet 1985 (Documents de la CRI, p. 263).

cipal de la somme des arriérés du bail, plus d'autres dépenses relatives.[29] La requête de la bande a été renvoyée par le directeur général régional des Affaires indiennes, Dan Goodleaf, le 3 octobre 1985:

> [Traduction]
> J'ai examiné les registres et je comprends le fait que votre bande a souffert de pertes financières un résultant des exploitations agricoles entreprises par le holding Red Deer. Étant donné les circonstances cependant, le ministère n'est pas dans la condition de fournir la compensation que vous demandez.[30]

Cette décision a été examinée à nouveau en octobre 1986, en mars 1987, et en mars 1988, sans changement de résultat.[31]

En 1994, la Première Nation de Sturgeon Lake a soumis une revendication particulière au ministre des Affaires indiennes en alléguant que la Couronne a manqué à ses obligations légales en ce qui regarde l'administration des terres de sa réserve en: (1) omettant de faire une vérification du contexte pour déterminer quelle autorité le directeur détenait dans le HRD et quelle était la situation financière de la compagnie; (2) omettant obtenir une garantie personnelle du directeur du HRD; et (3) négligeant d'obtenir un permis agricole signé par le HRD.[32]

29 Résolution du Conseil de bande 1985-86/019, c. le 17 septembre 1985 (Soumission de la Demande de Sturgeon Lake, Document 23).

30 Dan E. Goodleaf, Directeur général Régional, Région de Saskatchewan, au Chef Wesley Daniels, bande de Sturgeon Lake, le 3 octobre 1985 (Soumission de la Demande de Sturgeon Lake, Document 24)

31 H.J. Ryan, directeur intérimaire, conseil d'administration des terres, ministère des Affaires indiennes, au Chef Wesley Daniels, bande de Sturgeon Lake, le 2 avril 1986 (Documents de la CRI, p. 283); Kenneth C. Kirby, directeur des opérations, Regina, au Chef Daniels, le 16 mars 1987 (Documents de la CRI, p. 286); et mémo de W.F Bernhardt à Dan Goodleaf, le 8 mars 1988 (Documents de la CRI, pp. 291-4).

32 La Soumission de la revendication de Sturgeon Lake, p. 3-4.

PARTIE III

LES QUESTIONS

Les questions essentielles identifiées par la Première Nation de Sturgeon Lake pour les fins d'une enquête par la Commission des revendications des Indiens étaient:

1. Est-ce que la politique des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes s'applique seulement aux «griefs historiques?»
2. Est-ce que le Canada a manqué à ses obligations légales en négligeant de se conformer aux dispositions de la Loi sur les Indiens en louant des terres de réserve à Sturgeon Lake vers 1982?[33]

Puisque le Canada a accepté la revendication pour fin de négociation, il n'est pas strictement nécessaire pour la Commission de s'occuper de l'une et l'autre des questions. Cependant, dans l'espèce, la première question est évitée, mais seulement parce que la Première Nation a décidé de suspendre sa demande d'enquête et de soumettre à nouveau la revendication après que la limite de 15 ans imposée par le Canada ait été échue. Selon notre point de vue, cela ne résout pas le problème sous-jacent et nous avons l'intention de nous occuper de ce que nous considérons être la vraie question dans cette matière:

> Est-ce vraiment justifié que le Canada refuse de traiter les revendications particulières jusqu'à ce que 15 années se soient écoulées lorsque la revendication survient?

33 Le Chef Earl Ermine, Première Nation de Sturgeon Lake, à la Commission des revendications des Indiens, le 21 mai 1996 et la résolution du Conseil de bande 1996/97-011 datée du 9 mai 1996, Dossiers de la CRI 2107-31-1

PARTIE IV

L'ENQUETE

Le 11 juillet 1996, la Commission des revendications des Indiens a convoqué et a présidé une séance de planification, à Ottawa, à laquelle assistaient des représentants de la Première Nation de Sturgeon Lake et du Canada. Comme question préliminaire, Bruce Becker, conseiller pour le Canada, nous instruisait qu'il avait besoin d'obtenir des directives de son client, les Affaires indiennes, à savoir s'il devait contester le mandat de la Commission d'enquêter sur la revendication du bail agricole, étant donné qu'elle n'avait jamais été examinée par la Direction générale des revendications particulières et que, par conséquent, elle n'avait pas été rejetée. M. Becker, a cependant été d'accord avec la suggestion du conseiller de la Commission à ce que tous les efforts devaient être faits afin de voir si la revendication pouvait être réglée sans recourir à une enquête complète. Étant donné que la Première Nation revendiquait une compensation pour des pertes de revenus d'environ seulement $73,000 en 1982, il pourrait être plus coûteux pour le Canada d'entreprendre de résoudre la revendication sous un mode accéléré (une option expéditive en vertu de la politique des revendications particulières pour régler des revendications de $500,000 ou moins) plutôt que de s'opposer à la revendication et d'exiger des parties en cause, y compris la Commission, d'investir un temps et des dépenses considérables que requerrait l'enquête. Étant donné les circonstances, les parties ont reconnu que le coût de la poursuite d'une enquête pourrait finalement dépasser les coûts d'un règlement. M. Becker a consenti à demander des directives pour savoir si les Affaires indiennes étaient disposées à examiner la revendication et la soumettre au MDLJ pour qu'il expose son opinion concernant une obligation légale due à la Première Nation . Les parties ont consenti à ce que le processus d'enquête de la Commission (i.e. la visite du personnel, l'audience

publique, les soumissions écrite et orale) soit tenu en suspens en attendant une révision de la revendication.[34]

Un appel-conférence impliquant les représentants du Canada, de la Première Nation et de la Commission a été organisé le 14 août 1996. Pendant l'appel-conférence, Beverly Lajoie, haut fonctionnaire auprès de la Direction générale des revendications particulières nous informait que la revendication de la Première Nation de Sturgeon Lake concernant le bail agricole serait considérée selon le procédé accéléré de la politique des revendications. Le Canada n'entreprendrait pas de recherche supplémentaire mais les dossiers ministériels seraient examinés et tous les documents ajoutés à ceux inclus dans la soumission de la revendication seraient fournis à la Première Nation et à la Commission. Dans le cas où la révision pourrait être complétée avant la fin d'octobre, un appel-conférence a été prévu pour le 1er novembre 1996 afin de discuter de la révision de la revendication par le Canada. Mlle Lajoie a confirmé cet engagement dans une lettre au Chef Ermine, datée du 15 août 1996, l'instruisant qu'il serait demandé au MDLJ «si, en se fondant sur la documentation réunie, les faits conduisent à soutenir une obligation légale en vertu de la politique des revendications particulières.»[35] Le 7 octobre 1996, Mlle Lajoie a envoyé l'ensemble des documents au Chef Ermine et l'index pour cette revendication et l'a informé que le dossier était envoyé au ministère de la Justice.[36]

Lors d'un appel-conférence, le 1er novembre 1996, le Canada annonçait qu'il n'avait pas complété sa révision légale de la revendication. Puisqu'il n'était pas possible qu'elle fût complétée avant la fin de novembre, un autre appel-conférence a été prévu pour le 6 décembre 1996. À cette date, Mlle Belinda Cole, conseillère des revendications particulières, a expliqué que les Affaires indiennes était disposé à recommander que cette revendication soit acceptée pour fin de négociation mais que cette recommandation devait être différée jusqu'en mars 1997 afin de se conformer à la règle de la période de 15 ans du ministère. Ainsi, la Première Nation de Sturgeon Lake, a consenti à soumettre à nouveau la revendication après le 1 mars 1997, à la condition que le ministère des Affaires indiennes considère la revendication «prompte-

34 Résumé de la séance de planification, Première Nation de Sturgeon Lake, bail agricole, Ottawa, Ontario, 11 juillet 1996, et David Knoll, Davis & Company, à Kathleen Lickers, Commission des revendications des Indiens, 26 juillet 1996, dossiers de la CRI 2107-31-01.

35 Beverly A. Lajoie, haut fonctionnaire des revendications, Direction générale des revendications particulières, au Chef Earl Ermine, Première Nation de Sturgeon Lake, le 15 août 1996, et Kathleen Lickers, dossiers, 15 août 1996, dossier de la ICC 2107-31-01.

36 Beverly A. Lajoie, haut fonctionnaire des revendications, Direction générale des revendications particulières, au Chef Earl Ermine, Première Nation de Sturgeon Lake, le 7 octobre 1996, dossier de la CRI 2107-31-01.

ment, à la lumière du travail accompli à ce jour par la Première Nation de Sturgeon Lake, le ministère de la Justice et la Direction générale des revendications particulières.»[37] Bien que les parties aient convenu qu'une enquête n'était plus nécessaire, la Première Nation a demandé à ce que la Commission reste impliquée pour veiller à la bonne marche de cette revendication.[38]

Le 24 mars 1997, le Chef Ermine a écrit aux Affaires indiennes pour « demander à ce que la soumission et la documentation à l'appui de la revendication concernant le holding Red Deer soit soumis à nouveau en tant que revendication spécifique.»[39] Le dossier, recommandé pour être accepté, a été immédiatement transféré au directeur des négociations du ministère des Affaires indiennes pour qu'il l'examine.[40] Le 28 août 199, Michel Roy, directeur général de la Direction générale des revendications particulières, a écrit au Chef Earl Ermine que la revendication était acceptée pour fin de négociation selon le processus accéléré:

> [Traduction]
> Au nom du gouvernement du Canada et en accord avec la politique des revendications particulières, je propose d'accepter de négocier un règlement de la revendication de la Première Nation de Sturgeon Lake à propos de la mauvaise gestion du bail agricole alloué au holding Red Deer Ltd. La revendication sera traitée suivant le processus accéléré. Les revendications accéléré sont des revendications pour lesquelles la compensation monétaire est restreinte à une limite de $500,000 ou moins.
>
> Pour les fins de la négociation, la Première Nation a suffisamment démontré que le Canada détenait une obligation légale, en vertu de la politique des revendications particulières, et consent à fournir une compensation pour la tentative infructueuse d'obtenir les paiements du bail agricole au holding Red Deer Ltd.[41]

Au moment de la rédaction de ce rapport, la Première Nation de Sturgeon Lake n'avait pas encore confirmé son intention d'entreprendre sur cette base des négociations avec le Canada mais c'est à espérer que la lettre de M. de Roy fournira une base à un règlement négocié entre les parties.

37 Belinda Cole, conseillère des revendications particulières, Direction générale des revendications particulières, à David Knoll, Davis & Company, et Kathleen Lickers, Commission des revendications des Indiens, 7 décembre 1996; Kathleen Lickers à David Knoll et Belinda Cole, 11 décembre 1996, dossier de la CRI 21070-31-01.

38 Kathleen Lickers, dossier, 6 décembre 1996, dossier de la CRI 2107-31-01.

39 Le Chef Earl Ermine, Première Nation de Sturgeon Lake, à Belinda Cole, Direction générale des revendications particulières, le 24 mars 1997, dossier de la CRI 2107-31-01.

40 Ian D. Gris, négociateur en chef, Direction générale des revendications particulières, au Chef Earl Ermine Première Nation de Sturgeon Lake, le 11 avril 1997, dossier de la CRI 2107-31-01.

41 Michel Roy, Direction générale des revendications particulières, au Chef Earl Ermine, Première Nation de Sturgeon Lake, le 28 août 1997, dossier de la CRI 2107-31-01.

LA RÈGLE DE 15 ANS

Nous souhaitons maintenant considérer la question principale, répétée ci-bas, spécifiée dans cette enquête.

> Y a-t-il une justification valable pour que le Canada refuse de traiter les revendications particulières jusqu'à ce que 15 années se soient écoulées lorsque la revendication survient?

Il est important de noter que, dans cette enquête, le Canada a soutenu qu'il n'avait pas rejeté la revendication de la Première Nation de Sturgeon Lake concernant la mauvaise gestion du bail agricole passé avec le holding Red Deer. Il a plutôt simplement refusé de l'examiner en vertu de la politique des revendications particulières jusqu'à ce que 15 années se soit écoulée après le déroulement des événements dont la revendication fait l'objet. En réponse à une demande de la Commission d'un éclaircissement sur la règle de 15 ans, on a reçu l'explication suivante de Michel Roy, directeur général des revendications particulières, le 21 novembre 1997.

> [Traduction]
> La politique des revendications particulières a été introduite pour traiter les griefs historiques de Premières Nations se rapportant à diverses circonstances résumées dans la politique. Par conséquent, le Canada applique cette règle d'acceptation ou de refus de quinze ans, s'occupant seulement des revendications qui découlent de manquement de la Couronne envers une obligation légale qui s'est produite au moins 15 ans avant la date de la soumission de la revendication.
>
> Cette restriction de quinze ans a été approuvée par le gouvernement comme partie intégrante de la politique des revendications particulières. Cependant, la politique des revendications particulières ne fait aucune référence spécifique à cette restriction, mais inclut seulement des considérations générales à l'effet que la politique a été conçue pour traiter des griefs historiques.[42]

Nous avons de sérieuses réserves au sujet du raisonnement politique sous-tendu par la règle de 15 ans. L'explication de M. Roy semble impliquer que la règle de 15 ans du Canada serait basée sur une directive du cabinet ou par une décision du gouvernement à l'effet que la politique était destinée à traiter seulement «griefs historiques de longue date». Sans égard à son origine, ce qui est important consiste en ce qu'aucune règle ou politique du genre n'est

42 Michel Roy, Direction générale des revendications particulières, à Donna Gordon, directeur des Recherches, Commission des revendications des Indiens, le 21 novembre 1997, dossier de la CRI 2107-31-01.

exprimée dans la politique des revendications particulières tel qu'énoncé dans les *Dossiers en souffrance*. La lettre affirme que la politique des revendications particulières «a été établie pour traiter des griefs historiques des Premières Nations» et, que, bien qu'on reconnaisse l'absence de référence à une restriction de 15 ans dans les *Dossiers en souffrance*, les Affaires indiennes maintiennent qu'il contient «des considérations générales à l'effet que la politique a été conçue pour traiter des griefs historiques.»[43]

Nous avons examiné le texte de *Dossiers en souffrance* et nous sommes d'accord avec M. Roy à l'effet qu'il n'y a aucune référence explicite à une règle de 15 ans. Nous avons trouvé un exemple de l'usage de l'expression «griefs de longe date»:

> [Traduction]
> Les bandes qui ont des griefs de longue date ne verront pas leurs revendications rejetées à cause de technicalités suscitées en vertu d'une prescription ou en vertu de la doctrine de laches avant même qu'elles n'aient été entendues.[44]

Plus loin, dans les directives pour la soumission et l'estimation des revendications particulières, la politique fait référence à seulement deux facteurs ayant rapport au temps:

> [Traduction]
> 5) Le gouvernement ne refusera pas de négocier des revendications en se basant sur le fait qu'elles sont soumises trop tard (prescription) ou parce que les revendicateurs ont attendu trop longtemps pour soumettre leurs revendications (doctrine de laches)...
> 8) Aucune revendication ne sera acceptée si elle est basée sur des événements antérieurs à 1867 à moins que le gouvernement fédéral ait supposé une responsabilité spécifique à cet effet.[45]

Il n'y a aucune référence à une période d'attente et aucune affirmation explicite à l'effet que seulement les «griefs historiques» seront traités.

Nous sommes en désaccord sur l'importance des références générales dans la politique à «des griefs historiques» ou à une terminologie semblable, qui ferait que ces références auraient une portée réelle sur l'étendue de la politique. À notre point de vue, le document «*Dossiers en souffrance*» a été

43 Michel Roy, Direction générale des revendications particulières, à Donna Gordon, directeur des Recherches, Commission des revendications des Indiens, le 21 novembre 1997, dossier de la CRI 2107-31-01.
44 *Dossiers en souffrance*, p. 21.
45 *Dossiers en souffrance*, p. 30

conçu afin de traiter les revendications particulières qui sont «basées sur les obligations légales» ou qui «manifestent une obligation légale» et qui «ont trait à l'administration des terres et d'autres avoirs indiens et l'accomplissement des traités indiens».[46] La définition de «obligation légale» dans *Dossiers en souffrance*, exposé ci-dessous, ne contient aucune référence à une limite de temps:

> [Traduction]
> La politique du gouvernement sur les revendications particulières consiste à reconnaître les revendications des bandes indiennes qui révèle une «obligation légale», i.e. une obligation dérivée de la loi qui revient au gouvernement fédéral.
>
> Une obligation légale peut survenir dans chaque circonstance suivante:
> i) Le non-accomplissement d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
> ii) [Un manquement à une obligation, dérivée de la Loi sur les Indiens ou de d'autres lois et leur règlementation, détenue par les Indiens.
> iii) Un manquement à une obligation dérivée de l'administration par le gouvernement des capitaux des Indiens ou de d'autres avoirs.
> iv) Une disposition illégale de terres indiennes.

La politique traite aussi des types suivants de revendication, apparaissant sous le titre *Par-delà l'obligation légale*:

> i) Le défaut de fournir une compensation pour des terres de réserve prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout autre des organismes sous son autorité.
> ii) Une fraude en rapport à l'acquisition ou la disposition de terres de réserve indienne par des employés ou des agents du gouvernement fédéral, dans les cas où la fraude peut être clairement démontrée.[47]

Si le Canada avait eu l'intention d'imposer une période de 15 ans d'attente avant que les Premières Nations puissent soumettre une revendication en vertu de cette politique, il aurait affirmer cette intention en termes clairs et explicites dans *Dossiers en souffrance*. Le fait que le Canada ait omis une telle référence explicite dans *Dossiers en souffrance* ne devrait pas porter préjudice aux revendications légitimes des Premières Nations qui peuvent n'avoir aucun autre recours que de soumettre une revendication en vertu de

46 *Dossiers en souffrance*, pp. 7, 13, 19 et 20.
47 *Dossiers en souffrance*, p. 20.

cette politique en alléguant un manquement à une obligation légale ou de justice détenue par la Couronne.

Nous croyons que l'interprétation du Canada de la politique ne tient pas compte d'un examen soigneux de *Dossiers en souffrance*, nous nous interrogeons aussi au sujet du raisonnement sous-tendu par l'imposition d'une période d'attente de 15 ans. À notre point de vue, une lecture honnête de *Dossiers en souffrance* suggère qu'il n'y a aucune implication d'une règle telle dans la politique, étant donné qu'elle a été conçue dans le but de traiter toutes les revendications en suspens «entre les Indiens et le gouvernement qui, pour des raisons de justice, d'équité et de prospérité, doivent dès lors être résolues *sans autre délai*.»[48] En effet, la politique reconnaît expressément que les délais dans la résolution des revendications sont depuis longtemps un sujet d'inquiétude pour le gouvernement et les Premières Nations:

> [Traduction]
> Il est clair cependant que le taux de résolution des revendications particulières ne correspond pas aux attentes du gouvernement du Canada ou des revendicateurs indiens. Ce fait, ajouté aux centaines d'autres revendications estimées qui sont suspendues pendant l'éclaircissement de la politique des revendications actuelle, met en évidence le sérieux avec lequel le gouvernement envisage la situation actuelle et a mené à une réévaluation de sa politique sur les revendications particulières.[49]

Une période de 15 ans d'attente est en complet désaccord avec l'objectif énoncé de *Dossiers en souffrance*.

Le besoin de traiter promptement les revendications des Premières Nations est une nécessité en 1998, aussi bien qu'en 1982, lorsque le Canada publiait *Dossiers en souffrance*. Tout indique, depuis 1982, que le nombre des revendications particulières a augmenté et continuera à le faire. D'après une étude récente accomplie par un consultant indépendant pour le compte du gouvernement du Canada et de l'Assemblée des Premières Nations, environ 840 revendications ont été soumises à la Direction générale des revendications particulières pour examen, et seulement 174 ont été résolues à ce

48 John C. Munro, ministre des Affaires indiennes du Canada. Affaires Indiennes et du Nord canadien. *Dossiers en souffrance*: Une Politique pour les revendications des Premiers Peuples, Revendication particulières,. Ottawa, 1982, p. 3 (italique ajoutée).

49 Canada. Affaires Indiennes et du Nord canadien *Dossiers en souffrance*: Une Politique pour les revendications des Premiers Peuples, Revendication particulières. Ottawa, 1982, p. 14.

jour.[50] Il y a un nombre indéterminé de revendications supplémentaires actuellement en souffrance dans le processus qui n'ont pas été examinées. La raison de ces retards peut être attribuée, du moins en partie, au fait que le gouvernement n'a pas consacré des ressources suffisantes à l'évaluation de la validité des revendications ou pour répondre aux rapports et aux recommandations de la Commission.

Une période d'attente arbitraire avant qu'une revendication puisse être examinée en vertu de la politique va à l'encontre du processus de règlement. Imposer un tel délai équivaut à demander à la Première Nation de risquer que des connaissances de première main, des preuves manifestes et des documents importants puissent être perdus. Une Première Nation qui soumet une revendication relevant d'une obligation légale en vertu de la politique n'aurait aucune autre option que de poursuivre en justice. Cela augmenterait dramatiquement le temps et les coûts. Il est contraire à l'objectif de *Dossiers en souffrance* qui a été conçue spécifiquement pour éviter des poursuites en justice inutiles.

Finalement, nous signalons que la politique elle-même a été introduite pour favoriser une «nouvelle approche» dans le traitement des revendications des Premières Nations. Dans la deuxième partie de *Dossiers en souffrance*, sous le titre, «La politique: une approche renouvelée dans le règlement des revendications particulières», il est affirmé:

> [Traduction]
> Pour rendre ce processus plus facile, le gouvernement n'a pas adopté une approche plus libérale en éliminant certaines barrières existantes pour entrer en négociation.[51]

Une règle arbitraire de 15 ans est en contradiction avec une approche libérale dans la résolution des revendications et avec les objectifs de justice, d'équité et de prospérité pour l'accomplissement desquelles la politique a été conçue.

---

50 Ces chiffres ont été obtenus d'un projet d'étude réalisé par les Biens Fiscaux intitulé «Évaluation des impacts fiscaux des règlements des revendications particulières» présenté à l'Assemblée des Premières Nations et au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (projet final daté du 21 janvier 1998). Puisque la Commission ne peut pas confirmer si ces chiffres représentent une image exacte du nombre des revendications impliquées dans le processus des revendications particulières, nous nous attendons à ce que le ministère des Affaires indiennes fournissent des statistiques mises à jour sur la situation des revendications particulières en avril 1998.

51 Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien. *Dossiers en souffrance*: Une politique pour les revendications des Premiers Peuples, Revendication particulières. Ottawa, 1982, p. 19.

PARTIE VI

RECOMMANDATION

Après avoir examiner avec soin les buts de l'élaboration de la politique des revendications particulières, telle que présentée dans *Dossiers en souffrance*, la Commission énonce la recommandation qui suit

---

Que le Canada retire la règle de 15 ans et en avise toute Première Nation revendicatrice dont les revendications ont été refusées pour examen sur cette base.

Pour la Commission des Revendications des Indiens

P.E. James Prentice, c.r.
coprésident de la Commission

Carole T. Corcoran
commissaire

Ce 5e jour de mars 1998

APPENDICE A

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION DE STURGEON LAKE

1	Séance de planification	11 juillet 1996
2	Acceptation de la revendication par le Canada	28 août 1997

APPENDIX B

L'acceptation de la revendication par le gouvernement du Canada

SANS PRÉJUDICE

28 août 1997.

Chef Earl Ermine
Première Nation de Sturgeon Lake
Comp. 8, Site 12, R.R. #1
SHELLBROOK, SAS, S0J 2E0

Cher Chef Ermine:

Au nom du gouvernement du Canada et suivant sa politique des revendications particulières, je propose d'accepter, pour fin de négociation d'un règlement, la revendication particulière de la Première Nation de Sturgeon Lake concernant la mauvaise administration du bail agricole octroyé au holding Red Deer Ltd. La revendication serait traitée au moyen du processus accéléré. Les revendications traitées par le processus accéléré sont des revendications dont la compensation est restreinte à une limite de $500,000 ou moins.

Pour les fins de la négociation, le Canada accorde que la Première Nation a suffisamment démontré que le Canada détenait une obligation légale, en vertu de la politique des revendications particulières, et consent à fournir une compensation pour la tentative infructueuse d'obtenir les paiements du bail agricole au holding Red Deer Ltd.

Le règlement sera conforme avec la politique des revendications particulières du Canada, telle que l'explique la brochure intitulée «*Dossiers en souffrance*». Pour ce qui est de la compensation de la revendication acceptée pour fin de négociation, elle sera basée sur les critères 1 et 10, qui sont expliqués dans la brochure. Le montant de la compensation tiendra compte de tous les critères appropriés. Aucun critère ne sera examiné de façon isolée.

Parmi les étapes du processus accéléré qui vont suivent nous comptons, un accord sur la compensation, l'élaboration d'un accord de règlement, la conclusion et la ratification de l'accord et, finalement, sa mise à exécution.

Tout au long du processus, les dossiers et la documentation du Canada seront accessibles pour information selon la politique du droit à l'information privée en vigeur.

Toutes les négociations se dérouleront sur un base «sans préjudice». Le Canada et la Première Nation reconnaissent que toutes les communications, quelles soient orales, écrites, informelles ou informelles seront faites dans l'intention de favoriser un règlement du différend entre les parties seulement, et n'ont pas dans l'intention de reconnaître des faits ou des responsabilités à d'autre partie.

L'acceptation de la revendication pour fin de négociation n'est pas interprété par le Canada comme une reconnaissance de fait ou de responsabilité. Au cas où on arriverait pas à un règlement et qu'une poursuite en justice devait s'ensuivre, le Canada se réserve le droit de plaider tous les éléments de défense pertinents, incluant la période limitée, la doctrine de lache ou le manque de preuves admissibles.

Dans le cas où on arriverait à un règlement formel, le Canada demandera à la Première Nation une libération formelle et finale de cette revendication.

Un négociateur fédéral, M. Ian D. Gray, a été désigné pour travailler avec vous pour résoudre cette revendication. Je vous envoie mes meilleurs voeux et je suis confiant que nous pouvons arrivé à un règlement équitable.

Bien à vous,

Michel Roy
directeur général
Direction générale des revendications spécifiques.

Commission des revendications des Indiens

Enquête sur le Conseil tripartite chippaouais

Première Nation chippaouaise de Beausoleil
Première Nation chippaouaise de l'Île de Georgina
Première Nation chippaouaise de Rama

Revendication concernant le Traité Collins

Comité

Daniel J. Bellegarde coprésident de la Commission
Roger Augustine commissaire

Conseillers juridiques

pour le Conseil tripartite chippaouais
Alan Pratt

pour le gouvernement du Canada
François Daigle / Laurie Klee

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Ron S. Maurice / Ralph Keesickquayash

Mars 1998

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I ***INTRODUCTION*** 37
Origine de la revendication 37
Mandat de la Commission des revendications des Indiens 41
Les séances de planification de la Commission 42

PARTIE II ***LE CONTEXTE HISTORIQUE*** 45
Histoire primitive du lac Simcoe et de la région du lac Huron 46
La Proclamation royale de 1763 48
Le Traité Collins 48
Le Traité Williams 53

PART III ***LES QUESTIONS*** 54

PARTIE IV ***L'ENQUÊTE*** 56
Les séances de planification, avril 1994 – octobre 1997 56

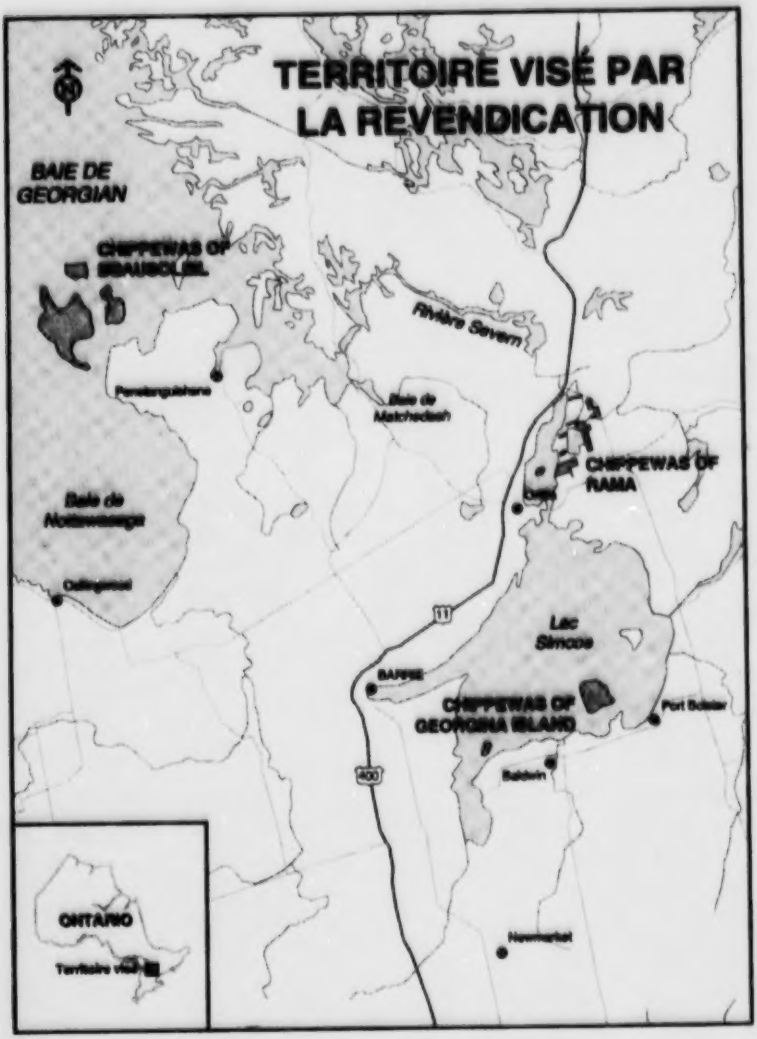
PARTIE V ***CONCLUSION*** 62

ANNEXE A ***L'ENQUÊTE SUR LE CONSEIL TRIPARTITE CHIPPAOUAIS*** 63

ANNEXE B ***L'OFFRE DU CANADA DE NÉGOCIER LA REVENDICATION*** 64

ANNEXE C ***CONFIRMATION DE L'ACCEPTATION DE L'ACCORD DE PRINCIPE DU CONSEIL TRIPARTITE CHIPPAOUAIS*** 70

CARTES
1 Carte de la région de la revendication 36
2 Voie de communication à partir de Toronto jusqu'à la baie Matchidash en passant par le lac La Clie, 1795 39
3 Voie de navigation de la rivière Trent 47


TERRITOIRE VISÉ PAR LA REVENDICATION
BAIE DE GEORGIAN
CHIPPEWAS OF BEAUSOLEIL
Rivière Severn
Baie de Matchedash
CHIPPEWAS OF RAMA
Baie de Nottawasaga
Lac Simcoe
BARRIE
CHIPPEWAS OF GEORGINA ISLAND
Port Bolster
Bolsover
Newmarket
400
11
ONTARIO

PARTIE I

INTRODUCTION

ORIGINE DE LA REVENDICATION

Le 10 juin 1986, les Chippaouais de la Première Nation Beausoleil, les Chippaouais de la Première Nation Rama, et les Chippouais de la Première Nation de l'Île Georgina , aussi connu sous le nom de Conseil tripartite chippaouais, a soumis une revendication particulière au ministère des Affaires indiennes (MAINC).[1] La revendication initialement soumise par le Conseil tripartite chippaouais était fondée sur l'occupation et l'usage par des Chippaouais de certaines terres traditionnelles dans la province d'Ontario. Les terres concernées par le litige, sommairement décrites dans l'exposé de la revendication, sont entourées des villes suivantes du district de Simcoe: Oro, Medonte, Orillia, Matchedash et Tay[2].

Le Conseil tripartite chippaouais a soutenu que, en 1785, John Collins, surveillant général adjoint, et le capitaine William Crawford du ministère des Affaires indiennes, ont conclu un traité avec les Chippaouais sans détenir l'autorité pour le faire. Le Conseil tripartite soutient que les terres impliquées dans le Traité Collins de 1785 n'ont jamais été cédées en bonne et due forme, pas plus qu'une compensation pour ces terres n'a été versée par le gouvernement du Canada. La région en question conprend une voie de communication entre le lac Simcoe et la baie Georgienne et a ainsi été décrite en 1795: «un mille de chaque côté du sentier à partir des rétrecissements du lac Simcoe jusqu'à la baie Matchidash, avec trois milles et demie carré, à chaque extrémité de ladite route ou du dit sentier /.../ aussi un mille de chaque côté de la rivière qui décharge le lac Simcoe dans la baie Matchidash». La région touchée par la revendication est représentée sur la carte 1,

1 Conseil tripartite chippaouais, Chef Paul Sandy, Chef Lorraine McRae et Chef William McCue, Barrie, Ontario à J.R. Goudie, Direction générale des revendications particulières, gouvernement du Canada, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, Ontario, le 10 juin 1986, (Documents de la CRI, pp. 190-95) (ci-dessous «Soumission de la revendication du Conseil tripartite chippaouais»)

2 Soumission de la revendication du Conseil tripartite chippaouais (Documents de la CRI, p. 190).

ci-contre, et la carte 2 à la page suivante. La carte 1 est une réprésentation moderne de la région de la revendication. La carte 2 représente la voie de communication en 1795, entre Toronto et la baie Matchidash en passant par le lac La Clie (aujourd'hui le lac Simco). Cette carte montre, premièrement, le sentier, à partir des rétrecissements du lac Simcoe jusqu'à la baie Matchidash (marquée sous la désignation «Carrying Place» – «Place du Portage») et, aussi, la route de la rivière Severn, au nord du sentier.[3]

Le Conseil tripartite chippaouais a affirmé que «[l]e traité semble avoir impliqué un droit de passage pour les Britaniques, à travers le territoire chippaouais, /.../ et non pas d'une cession de terres».[4] Le Conseil tripartite a affirmé que le fondement légal de la revendication consistait en ce que «le ministère des Affaires indiennes, au nom de la Couronne du Canada, s'est engagé dans la transaction de Crawford sans prendre ou tenter de prendre ses responsabilités de fiduciaire au profit du Conseil tripartite de la Nation chippaouaise»[5]. Aussi, le Conseil tripartite chippaouais a affirmé que le Canada a manqué à ses responsabilités de fiduciaire en incluant les terres du Traité Collins dans le Traité Williams de 1923. À la suite de ces manquements, le Conseil tripartite de la Nation chippaouaise a allégué que leur population «a subit des dommages, causés par des manquements envers l'équité et par des fausses déclarations, sous la forme de pertes en terres, en chasses, en pêches, et en droits de trappage, aussi bien que par une absence totale de dédommagement pour leur intérêt dans les terres du Traité Collins »[6]. Bien que le Conseil tripartite chippaouais était informé qu'il aurait pu soumettre une revendication sur la base «d'une non cession de terres indiennes lors du Traité Collins», il a choisi de procéder sous le couvert de la politique des revendications particulières, se basant sur le fait qu'il y a eu manquement à une obligation légale de la part de la Couronne[7].

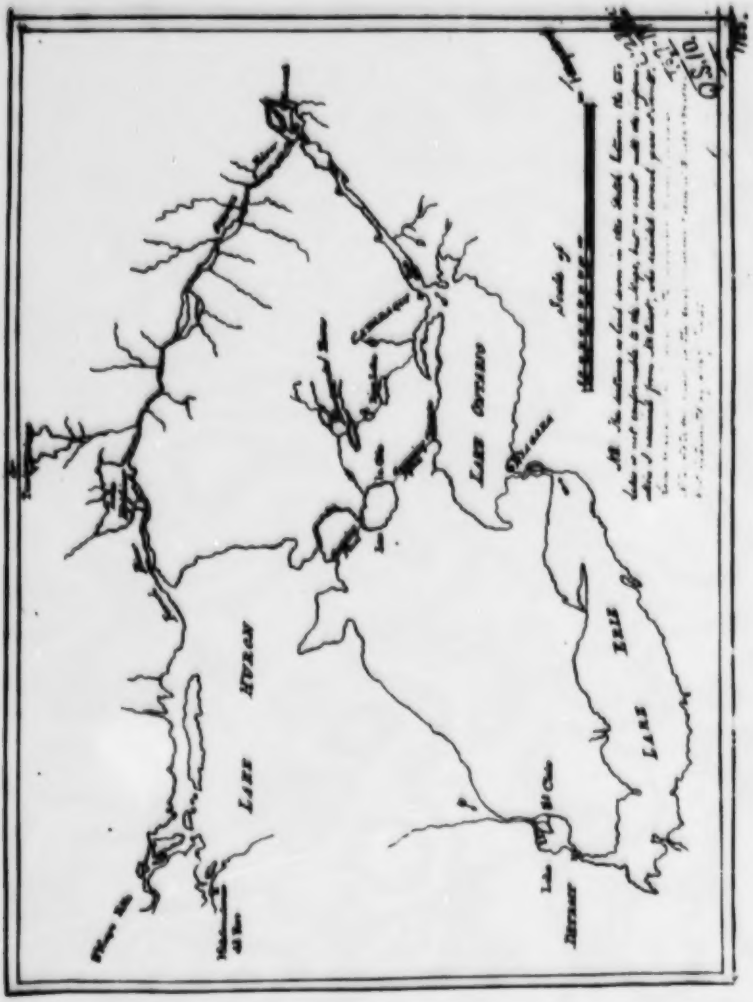
3 La carte est annotée comme suit: «N.B.: La distance entre les deux lacs telle que dessinée dans le croquis n'est pas conforme à la carte, mais elle se conforme à l'information que j'ai reçu de M. Curot, qui a résidé plusieurs années à Toronto. Le lac La Clie permet la navigation de petites embarcations – N.B. L'eau arrive en suffisant à partir du lac Huron dans la rivière mais il y a 6 ou 7 détournements qui lui font obstacle. D'un autre côté, il est écrit: « Voie de communication entre le lac Ontario et le lac Huron en passant par le lac La Clie, de Hamilton, 1785.

4 Soumission de la revendication du Conseil tripartite chippaouais (Documents de la CRI, p. 191).

5 Soumission de la revendication du Conseil tripartite chippaouais (Documents de la CRI, p. 192-93).

6 Soumission de la revendication du Conseil tripartite chippaouais (Documents de la CRI, p. 194).

7 Soumission de la revendication du Conseil tripartite chippaouais (Documents de la CRI, p. 194).



Le 18 juin 1993, Mme Christine Cram, directrice du conseil d'administration des Revendications particulières Est/Centre, a écrit aux Chefs de Beausoleil, de Rama et de l'Île Georgina, pour les aviser de la position préliminaire du Canada à l'effet qu'aucune «obligation légale» était impliquée dans la revendication relative au «Traité Collins»[8]. Après avoir présenté un bref historique des événements impliqués dans la revendication, la lettre de Mlle Cram affirme:

> [Traduction]
> À partir des preuves, il n'est pas évident de déterminer si les parties avaient l'intention de conclure un arrangement pour octroyer un droit de passage ou un achat de terres. Nous sommes également incapables, dû à un manque d'information, de déterminer qui était partie en cause dans l'arrangement ou qui aurait dû être partie dans l'arrangement.
>
> À la lumière d'une analyse de la soumission du revendicateur et d'un examen de la documentation historique, la position préliminaire du gouvernement consiste en ce qu'il n'y a aucune preuve à l'appui qu'un traité ou un accord exécutoire a été passé entre la Couronne et les Indiens. Par conséquent, la revendication échappe à la portée de la politique des revendications particulières. Notre position consiste également à dire que les terres ont étés cédées validement lors du Traité Williams de 1923[9].

On doit garder en mémoire tout au long de ce rapport que le Canada a toujours maintenu qu'il n'est pas évident que la transaction effectuée en 1785 entre John Collins et les Chippaouais ait constitué un «traité» au sens légal du terme. Aussi, dans la correspondance, le Canada a habituellement fait référence à la transaction de 1785 comme étant le «Traité Collins».

Le 8 octobre 1993, Mme Cram a envoyé une seconde série de lettres aux Chefs du Conseil tripartite chippaouais pour confirmer la position du Canada à l'effet «que cette revendication ne démontre pas qu'il y a obligation légale de la part du Canada et que, par conséquent, elle doit être rejetée en vertu de la politique des revendications particulières». La lettre affirme ensuite que les Premières Nations avaient «l'option d'en appeler de cette décision à la Commission des revendications des Indiens ou de porter la cause en justice[10].»

8 Soumission de la revendication du Conseil tripartite chippaouais (Documents de la CRI, p. 194).

9 Christine Cram, directrice, Revendications particulières Est/Centre, ministère des Affaires indiennes, Ottawa, Ontario au Conseil tripartite chippaouais, Chef William McCue, Chef Jeff Monague, Chef Norm Stinson, le 18 juin 1993, MAINC, dossier B8260-394, vol. 1 (Documents de la CRI, pp. 273-277).

10 Christine Cram, directrice, Revendications particulières Est/Centre, inisière des Affaires indiennes, Ottawa, Ontario, à Conseil tripartite chippaouais, au Chef William McCue, au Chef Jeff Monague, au Chef Norm Stinson, le 8 octobre 1993, MAINC, dossier B8260-390, B8260-394, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 278-80).

Le 23 août 1993, le vice-chef du Conseil tripartite chippaouais Cynthia Wesley-Esquimaux demandait à ce que la Commission des revendications des Indiens (la «Commission») examine le rejet du Canada de la revendication concernant le Traité Collins[11]. Après avoir reçu les résolutions du conseil de bande des Premières Nations autorisant la Commission à mener une enquête sur le rejet de la revendication, la Commission a envoyé des lettres d'avis au Canada et aux Premières Nations, le 2 février 1994, confirmant qu'elle entreprendrait une enquête au sujet de la revendication[12].

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

En 1991, la Commission a été établi en tant qu'instance intérimaire pour aider les Premières Nations et le Canada dans leurs négociations et une résolution équitable des revendications particulières. Le mandat de cette Commission a été déterminé par des décrets ministériels fédéraux octroyant aux commissaires l'autorité de mener des enquêtes publiques sur des revendications particulières et de publier des rapports ayant pour fin d'établir «si un revendicateur a une revendication valide, pour fin de négociation, en vertu de la politique [des revendications particulières] lorsque cette revendication a déjà été rejetée par le ministre. . .»[13] Cette politique, résumée dans la publication fédérale de 1982 intitulée, *Dossiers en souffrance: Une Politique des revendications des Premiers Peuples -Revendications particulières*, affirme que le Canada acceptera des revendications pour fin de négociation lorsqu'est démontré qu'il y a «obligation légale» de la part du gouvernement fédéral. L'expression «obligation légale» est définie dans *Dossiers en souffrance* de la manière suivante:

> [Traduction]
> La politique du gouvernement sur les revendications particulières consiste à reconnaître les revendications des bandes indiennes qui révèlent une «obligation légale», i.e. une obligation dérivée de la loi qui revient au gouvernement fédéral.
>
> Une obligation légale peut survenir dans chacune des circonstances suivante:
>
> i) Le non-accomplissement d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.

11 Cynthia C. Wesley-Esquimaux, vice-chef, pour le Conseil tripartite chippaouais, le 28 janvier 1994 à Angelina Pratt, directrice des recherches à la Commission des revendications des Indiens, Ottawa, Ontario.

12 Le Commissaire en chef Harry S. Laforme, Commission des revendications des Indiens, Ottawa, Ontario, le 2 février 1994, CRI dossier no. 2105-18-1, au Chef et au Conseil tripartite chippaouais.

13 La Commission a publié le 1 septembre 1992, conformément au décret PC 1992-1730, du 27 juillet 1992, amendant le décret délivré au Commissaire en chef Harry S. Laforme le 12 août 1991, conformément au décret PC 1991-1329, du 15 juillet 1991; réimprimé en (1994) 1 ICCP xv.

ii) Un manquement à une obligation, dérivée de la Loi sur les Indiens ou d'autres lois et leur règlementation, envers les Indiens.
iii) Un manquement à une obligation dérivée de l'administration par le gouvernement des capitaux des Indiens ou d'autres avoirs.
iv) Une disposition illégale de terres indiennes.

La politique traite aussi des types suivants de revendication, apparaissant sous le titre *Par-delà l'obligation légale*:

i) Le défaut de fournir une compensation pour des terres de réserve prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout autre des organismes sous son autorité.
ii) Une fraude en rapport à l'acquisition ou la disposition de terres de réserve indienne par des employés ou des agents du gouvernement fédéral, dans les cas où la fraude peut être clairement démontrée.[14]

Bien que la Commission ne possède pas le pouvoir de prendre des décisions exécutoires sur la validité des revendications rejetées par le gouvernement, elle a l'autorité d'examiner les fondements historiques et légaux de la revendication et les raisons de son rejet avec le revendicateur et le gouvernement. La Loi sur les enquêtes donne des pouvoirs importants à la Commission en ce qui a trait à la conduite de telles enquêtes, du rassemblement d'informations, et même pour la citation de preuves, si nécessaire. Si, à la fin d'une enquête, la Commission établit que les faits et la loi mènent à conclure que le Canada détient une obligation légale envers la Première Nation revendicatrice, elle peut recommander au ministre des Affaires indienes et du Nord canadien d'accepter la revendication pour fin de négociation.

LES SÉANCES DE PLANIFICATION DE LA COMMISSION

Considérant la marge de manoeuvre importante des commissaires quant «au recours à des méthodes qu'ils peuvent juger à propos pour la poursuite de l'enquête», ceux-ci ont insisté fortement sur la nécessité d'être flexible et informel et ils ont encouragé les parties à s'impliquer autant qu'il est possible dans la planification et la conduite de l'enquête. C'est à cette fin que la Commission a mis sur pied la séance de planification qui, en offrant une tribune aux représentants de la Première Nation et du Canada, leur permet

14 MAINC, *Dossiers en souffrance: Une politique des revendications des Premiers Peuples –Revendications particulières* (Ottawa: ministre des Approvisionnements et Services, 1982), 20; réimprimé en (1994) 1 ICCP 171-85 (ci-dessous *Dossiers en souffrance*).

de se rencontrer, de discuter et de résoudre des questions de façon coopérative.

La séance de planification, généralement présidée par le comité de la Commission ou le conseiller juridique et de médiation de la Commission, est destinée à organiser conjointement le processus d'enquête. En prévision de la séance de planification, on expédie aux parties de la documentation d'information préparée par la Commission afin de donner lieu à des discussions pertinentes à propos des questions. Les objectifs principaux de la séance de planification consistent à identifier et à explorer la pertinence des questions historiques et légales, à identifier les documents historiques sur lesquels les parties ont l'intention de s'appuyer, à déterminer si les parties ont l'intention de faire intervenir des aînés, des membres de la communauté ou des témoignages d'experts, et à établir un calendrier pour les étapes de l'enquête à venir, dans le cas où les parties seraient incapables de résoudre le différend. La première séance de planification offre aussi aux parties l'occasion, avant que l'enquête soit poursuivie, de déterminer s'il y a des questions préliminaires à résoudre concernant la nature des questions ou concernant le mandat de la Commission.

Selon la nature et la complexité des questions, il peut y avoir plus d'une séance de planification. D'après l'expérience de la Commission à ce jour, ces réunions peuvent s'avérer très fructueuses. Les ruptures de communication – causes fréquentes de malentendus- peuvent être corrigées. Une occasion est fournie aux parties, souvent pour la première fois, de discuter face à face au sujet de la revendication. Les parties elles-mêmes peuvent examiner leur position à la lumière de nouveaux faits ou de faits inconnus antérieurement et de la loi en constante évolution. Même lorsque qu'elles ne mènent pas à une résolution de la revendication et qu'un processus d'enquête formelle est nécessaire, les séances de planification permettent de clarifier les questions, ce qui rend l'enquête plus pertinente, plus rapide et plus efficace.

La flexibilité inhérente aux séances de planification de la Commission a été la clef de nos succès en raison des occasions qu'elles offrent aux parties de résoudre des problèmes au moyen d'un dialogue ouvert. Dans cette enquête, il y a eu plusieurs séances de planification et plusieurs appel-conférence entre les parties et la Commission, de 1994 jusqu'à la fin de 1997. L'enquête a été interrompue durant une courte période en 1995, alors que les parties effectuaient des recherches supplémentaires; les discussions

ont repris entre les parties et la Commission en 1996.[15] À la suite de discussions intensives entre les parties, au sujet de la nature et de l'étendue de la revendication qui se sont déroulées pendant plusieurs mois, les parties ont pu, en 1997, arriver à un accord de principe pour régler la revendication.

Ce rapport du dossier sur la revendication du Conseil tripartite chippaouais liée au Traité Collins fournit une excellente illustration de ce qui peut être accompli par le Canada et les Première Nations, dans un processus facilité par une troisième partie neutre. La partie III de ce rapport présente avec plus en détails comment le dialogue constructif entre les parties, avec l'assistance de la Commission, a mené à un accord de principe pour régler la revendication en vertu de la politique des revendications particulières.

En regard de l'accord de principe entre les parties, nous souhaitons souligner qu'aucune étape additionnelle n'a été entreprise par la Commission dans son enquête sur la revendication du Conseil tripartite chippaouais. Étant donné que la Commission n'a pas complété son enquête à propos de la base historique et légale de la revendication, ce rapport ne prétend, en aucune manière, formuler des conclusions de fait ou de droit. Ce rapport ne comprend plutôt qu'un bref résumé de la revendication destiné à informer le public sur la nature des questions impliquées et sur la manière dont les parties sont arrivées à s'entendre sur elles à l'aide de discussions ouvertes et par un accord.

15 Ron S. Maurice, conseiller de la Commission, commission des revendications des Indiens, Ottawa, Ontario, le 22 août 1996 à Alan Pratt, conseiller légal pour le Conseil tripartite chippaouais, dossier de la CRI 2105-18-1.

PARTIE II

LE CONTEXTE HISTORIQUE

Les parties ont convenu, du moins pour les fins de cette enquête, de s'appuyer sur un rapport historique intitulé «Les terres du Traité Collins, Projet de rapport analytique», préparé par Joan Holmes et associés, pour la Direction générale des Revendications particulières, en août 1991 (révisé en septembre 1992).[16] Le résumé de la revendication particulière concernant le Traité Collins est basé sur ce rapport et sur la soumission initiale de la revendication que le Conseil tripartite chippaouais a soumise à la Direction générale des revendications particulières en 1986. Ce résumé est destiné seulement à fournir de l'information sur le contexte général et la nature de la revendication, il ne représente aucune conclusion de fait de la part de la Commission.

Il est aussi important de garder en mémoire que les questions de la revendication ont été considérablement resserrées avec l'accord du conseiller légal du Conseil tripartite chippaouais et du Canada. En particulier, qu'il a été convenu par le comité que les faits et les circonstances ayant rapport au Traité Williams de 1923 n'étaient pas impliqués dans les questions formulées par les parties. Dans le cas où nous mentionnerions des événements concernant le Traité Williams de 1923 dans ce rapport, nous le faisons dans le seul but de fournir de l'information sur la manière dont les questions contenues dans la soumission originale de la revendication du Conseil tripartite chippaouais ont été resserrées, et, finalement, résolues par un accord entre les parties. La revendication acceptée pour fin de négociation par le Canada s'est concentrée sur les seules promesses faites dans le Traité Collins et sur la question de l'accomplissement de ces promesses.

16 CRI, Résumé de la séance de planification, 13 mars 1995; Ron Maurice, notez à classer, 23 mai 1995.; François Daigle, conseiller, MAINC, services légaux à Ron Maurice, conseiller légal associé, CRI, le 9 juin 1995. Le rapport Holmes peut être trouvé à pp. 227-55 des Documents de la CRI concernant cette revendication.

HISTOIRE PRIMITIVE DU LAC SIMCOE ET DE LA RÉGION DU LAC HURON

La revendication concernant le Traité Collins est reliée à une étendue de terres entre le lac Simcoe et la baie Géorgienne du lac Huron, longtemps considéré comme étant un emplacement géographique stratégique. Le lac Simcoe était le centre d'un réseau de communications relié à Kingston par le réseau de la rivière Trent, à Toronto par le réseau de la rivière Hollande-Humber, au lac Huron et au lac Supérieur par le lac Couchiching et le réseau de la Severn et du lac Huron, au Québec par le réseau des rivières des Français et Ottawa. Ce réseau a apporté un commerce et des facilités de communication avec leurs voisins à chacune des communautés qui ont contrôlé la région.[17] La carte 3, page suivante montre le réseau navigable de la rivière Trent en 1867.

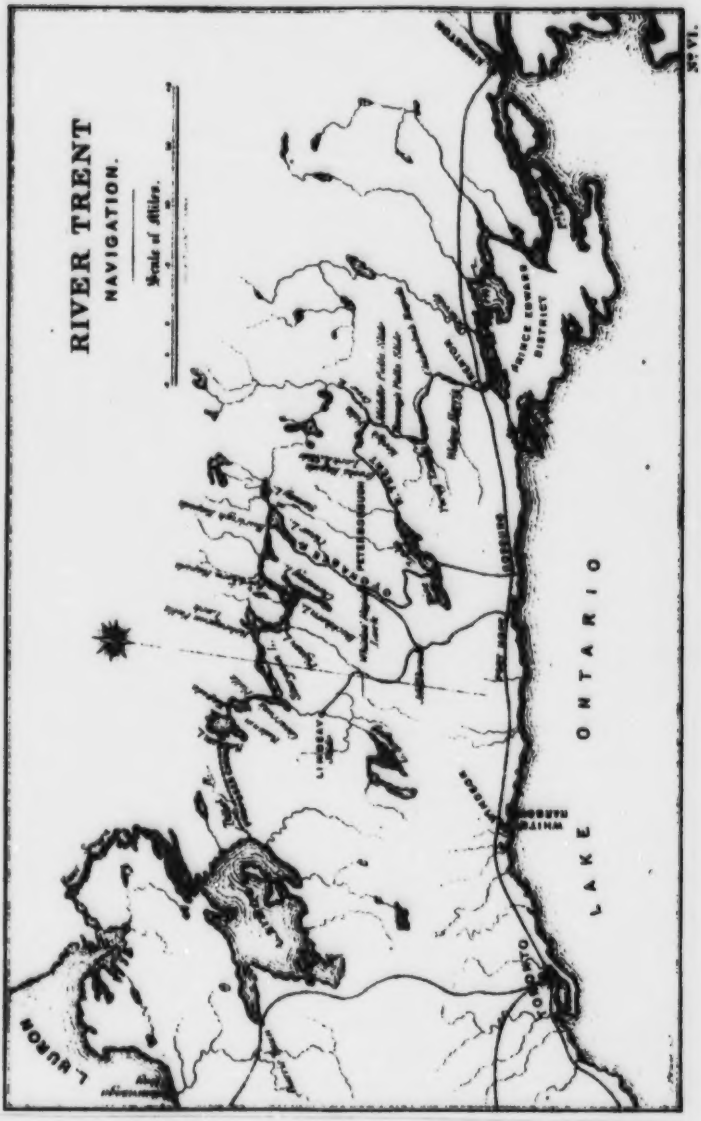
Les premiers habitants de la région étaient des Hurons, mais, dans les années 1630, les cinq Nations de la Confédération iroquoise (Mohawk, Oneida, Onondaga, Cayuga et Seneca) ont commencé à progresser au nord, vers cette région, à la recherche de territoires de chasse plus lucratifs. Pendant deux décennies, les cinq Nations ont pillé et détruit des villages Huron, et, en 1650, les Hurons ont abandonné le territoire qui restaient. Les Iroquois, à leur tour ont été expulsés par les Ojibways au début des années 1700.[18]

Il est à noter que «Ojibway», «Chippaouais», «Saulteaux», et «Mississauga» se rapportent tous à des peuples qui parlent des dialectes semblables, sinon identiques, de la langue algonquinne. Bien que les noms ont souvent été utilisés de façon interchangeable, selon une règle générale, les colons de la première heure ont utilisé le terme «Chippaouais» pour les gens résidant dans les régions du lac Simcoe, de la péninsule Bruce, de la baie Matchedash, et beaucoup de ceux qui habitaient la vallée Thames; alors que le terme «Mississauga» était généralement appliqué à ceux qui vivaient le long du rivage nord du lac Ontario et dans la vallée de la rivière Trent.[19] Le fait que le nom de ces tribus ont été souvent utilisés de manière interchangeable peut expliquer en partie certaines confusions du dossier historique à propos

17 «Les Chippaouais des lacs Simcoe, Couchiching et Huron en 1830», Cynthia C. Wesley, Le Conseil tripartite chippaouais, Barrie, Ontario, 1986. (Documents de la CRI pp. 290-503).

18 *Aboriginal Ontario: Historical Perspectives on the First Nations*, éd. Edward Rogers et Donald B. Smith, (Toronto: Oxford, 1994) pp. 55 et 94-96.

19 *Aboriginal Ontario: Historical Perspectives on the First Nations*, éd. Edward Rogers et Donald B. Smith, (Toronto: Oxford, 1994) pp. xxi et 94-96.


RIVER TRENT
NAVIGATION.
LAKE ONTARIO
L. HURON
TORONTO
PRINCE EDWARD DISTRICT

de qui, des Mississaugas ou des Chippaouais avaient négocié avec John Collins en 1785.

Plus tard, au 18ème siècle, ces terres seraient un facteur central dans les plans des Anglais en raison de leur importance stratégique sur le plan militaire en tant que voie de communication entre le lac Ontario et le lac Huron.

LA PROCLAMATION ROYALE DE 1763

La *Proclamation Royale de 1763* a établi et formalisé un processus par lequel la Couronne seule pourrait obtenir des terres indiennes par le biais d'un accord ou d'un achat passé avec les Indiens:

> [Traduction]
> Et vu que de grandes impostures et de grands abus ont été commis dans l'achat de terres des Indiens, au grand préjudice de nos intérêts, et au grand mécontentement des dits Indiens; afin, par conséquent, de prévenir de telles irrégularités dans l'avenir, et afin que les Indiens puissent être convaincus de notre justice et de notre résolution déterminée à enrayer toute cause raisonnablement prévisible de mécontentement, Nous, avec l'avis de notre Conseil privé, formellement enjoint et requis à cette fin, établissons qu'aucune personne privée peut présumer faire un achat aux dits Indiens d'aucune terres réservées aux dits Indiens, à l'intérieur de ces portions de nos colonies où Nous avons déterminé qu'il était adéquat d'arriver à un accord; mais que, si, à quelque moment que ce fût, des dits Indiens devraient être inclinés à disposer des dites terres, celles-ci seront achetées par Nous seulement, en notre Nom, à une réunion publique ou une assemblée des dits Indiens, devant être tenue dans ce but par le gouverneur ou le commandant en chef de notre Colonie à laquelle ils assisteront respectivement . . .[20]

Tous les traités de cession conclus avec les Indiens après 1763 devaient donc se conformer à cette procédure protectrice afin de prévenir les fraudes contre les Indiens dans la vente et la disposition de leurs territoires traditionnels.

LE TRAITÉ COLLINS

Au début des années 1785, Benjamin Frobisher, un négociant en fourrures basé à Montréal, signale dans une lettre au Lieutenant-gouverneur Henry Hamilton, la possiblilité d'établir une voie commerciale à partir du lac Ontario jusqu'au lac Huron. Frobisher a aussi souligné l'importance militaire stratégique de la région, pour la colonie britannique, en ces termes:

20 Proclamation royale de 1763, LRC 1970, ann. II.

[Traduction]
nous devons aussi considérer les avantages que susciteraient l'établissement d'une communication avec le lac Huron, et par le fait même avec ses prolongements, ce qui ajouterait de la force et de la sécurité à nos frontières, (si je peux utiliser l'expression), avec les autres colonisations, en offrant une protection efficace aux Autochtones entre les deux lacs, les Mississaugas et quelques tribus de Chippawas, de qui je crois qu'il n'y aura aucune difficulté de faire l'achat, surtout que, je crois, leurs meilleures terres de chasse sont à une certaine distance de la région qui serait choisie pour établir un voie intermédiaire entre les deux lacs.[21]

Les autorités britanniques étaient très inquiètes au sujet de la sécurité de leurs postes de l'ouest et de leurs voies d'approvisionnement. Le 22 mai 1785, Hamilton a dépêché John Collins, l'inspecteur général adjoint, d'inspecter la ligne de communication à partir la baie de Quinte jusqu'au lac Huron, en passant par le lac Simcoe, et de faire un rapport sur les terres qui pourraient être nécessaire d'acheter des Indiens de la région.[22]

Les directives de Collins affirment, entre autre:

[Traduction]
Vous noterez, en particulier, la profondeur de l'eau à chaque endroit nécessaire et marquerez les sondages sur votre plan ou votre tableau. Les voies navigables pour les différentes sortes d'embarcation – la nature du sol, et sa flore, en particulier le bois d'oeuvre. Les tribus indiennes sur la voie de communication, leur nombre, leur répartition...[23]

Six jours plus tard, Hamilton a envoyé des directives additionnelles à Collins, à propos de l'importance militaire de l'itinéraire:

[Traduction]
Vous prendrez un avis spécial dans votre rapport sur les postes qui pourraient être les plus avantageux pour l'édification de forts, de redoutes, ou de batteries – considérant, en premier lieu la protection des navire, ou des petites embarcations, et, deuxièmement, les avantages d'un refuge sécuritaire dans le cas d'une l'attaque d'une force régulière, ou dans l'éventualité d'une guerre indienne. La nature du sol, la distance des postes de commandement terrestres, les moyens de s'approvisionner en eau et de rester en communication par voies terrestres ou maritimes seront à considérer.[24]

21 Le 2 mai 1785, Lettre de Benjamin Frobisher à Henry Hamilton, dans Valley of Trent, ed. E.G. Guillet, Toronto, Société Champlain, pp. 132-136. (Documents de la CRI pp. 23-27).
22 R.J. Surtees, *Cessions des terres indiennes en Ontario 1763-1867*, (MAINC, Ottawa, février 1984) (Documents de la CRI p. 175)
23 Le 22 mai 1785, Lettre de Henry Hamilton à John Collins, troisième rapport au Bureau des archives, Toronto 1905.(Documents de la CRI pp. 28-29).
24 Henry Hamilton à John Collins, le 28 mai 1785, dans Holmes, 13 (Documents de la CRI, p. 242).

Le 27 juillet 1785, Collins quittait la rivière Trent pour se rendre au lac Huron. Dans un mémo daté du 9 août 1785, il a décrit un accord avec les Chefs de la Nation mississauga de la manière suivante:

> [Traduction]
> À une conférence tenue par Messieurs John Collins et William R. Crawford avec les principaux Chefs de la Nation Missisauga et M. John Rousseau interprète -il a été convenu à l'unanimité que le Roi aurait le droit de faire des routes à travers le territoire mississauga, que la navigation sur les rivières et lacs sera ouverte et libre pour ses vaisseaux et ceux de ses sujets, que les sujets du Roi continueront librement leur commerce en paix, à l'intérieur et à travers le pays, que le Roi édifiera des forts, des redoutes, des batteries et des entrepôts, dans l'environnement de tout endroit jugé adéquat à cette fin – en ce qui concerne le paiement pour les droits précités, les Chefs ont fait observé qu'ils étaient pauvres et nus, qu'ils voulaient des vêtements et qu'ils laissaient à leur bon père d'en juger la quantité...[25]

C'est à cette transaction qu'on s'est reporté comme étant «l'achat Collins » ou le «Traité Collins». Sur la première page, le mémorandum de Collins décrit la transaction strictement en terme d'un accord de droit de passage. Cela consiste en ce que la Couronne a l'autorisation de construire des routes et de circuler librement le long des rivières, en échange d'une quantité indéterminée de vêtements. Des descriptions ultérieures de ce qui s'est passé entre Collins et les Indiens suggère cependant qu'a été conclu un traité de cession de terres.

Sept ans plus tard, la cession no. 3, datée du 7 décembre 1792, prétendait confirmer une cession antérieure de terres, faite le 22 mai 1784, entre le lac Ontario et le lac Érie (aussi connu comme «l'achat d'entre les deux lacs»). L'extrait suivant de la cession, entreprise par certains Chefs mississaugas du sud de l'Ontario, fait aussi référence au Traité Collins et décrit les terres impliquées comme étant une voie de communication et un droit de passage:

> [Traduction]
> . . . Et attendu qu'à une réunion tenue par messieurs John Collins et William R. Crawford, avec les Chefs de la Nation mississauga et M. John Rousseau, interprète, il a été convenu à l'unanimité que le Roi devait avoir un droit de construire des routes dans le pays mississauga, que la navigation des dites rivières et lacs devait être ouverte et libre pour Ses vaisseaux et ceux de Ses sujets, que les sujets du Roi devaient continuer librement leur commerce à travers le pays: Maintenant, le présent contrat bilat-

25 Inspecteur adjoint John Collins, «Mémorandum sur un achat de terres indien, le 9 août 1785», cité dans Holmes, 13-4 (Documents de la CRI, pp. 244-5).

éral ratifie et confirme ladite réunion, et l'accord qui est advenu entre les parties susmentionnées, en allouant à Sa Majesté le pouvoir et le droit de construire des routes dans ledit pays des Mississauga aussi bien que le droit de navigation sur lesdites rivières et lacs pour Ses vaisseaux et pour ceux de Ses sujets qui entretiennent des relations commerciales libres et en paix...[26]

Une correspondance qui a été tenue par William Chewett, inspecteur adjoint pour le Haut-Canada, un an plus tard, laisse entendre que les Chippaouais n'étaient au courant d'aucun accord antérieur ou traité qui concernait leurs terres. Le 31 août 1794, Chewett a fait un rapport sur l'inspection de la région autour du lac Simcoe par l'inspecteur adjoint Jones dans les termes suivants:

[Traduction]
M. Jones n'étant pas en condition d'écrire, à cause d'une indisposition due à la fièvre, m'a demandé de vous faire le rapport suivant. . .

Lac Simcoe. – Que pendant son inspection durant l'hiver, vers le mois de mars, alors qu'il était chez un négociant indien, John Culbertson de son nom, quelques Chippaouais et Mississaugas sont venus et se sont informés de l'entreprise de l'inspecteur à Wapinose, un Mississauga. – Wapinose a répondu qu'il était venu pour favoriser le commerce et que les deux parties en tireraient profit sous peu. Les Chippaouais et les Mississaugas ont alors dit qu'ils n'avaient eu aucune connaissance de la vente de ces terres, et, à la longue, il ont eu une dispute avec Wapinose parce qu'il accompagnait l'inspecteur. Wapinose a dit qu'il était comme eux sensible au problème, mais que cette inspection n'équivalait pas à une prise de possession de leurs terres...[27]

Deux semaines après que le rapport ait été écrit, D. W. Smith, inspecteur général p.i. chargeait l'inspecteur Alexander Aitkin d'inspecter une voie de communication entre le lac Simcoe et la baie Matchedash. Smith écrivait:

[Traduction]
. . . Si, selon l'enquête et après une accumulation d'incidents, il est démontré qu'il serait prudent que des cadeaux supplémentaires doivent être donnés aux Indiens pour les satisfaire, dussent-ils paraître jaloux ou mécontents, vous me le rapporterez. . . vous évaluerez en détail ce qu'ils peuvent attendre, pour que la ratification la plus complète de la cession soit obtenue des Indiens –

Vous devez inspecter principalement la voie de communication désignée par M. Cowan comme étant plus facile d'accès que l'ancienne route. Si vous en trouvez le

26 La Cession No. 3, le 7 décembre 1792, cité dans Holmes, 16 (Documents de la CRI, p. 245).
27 Le 31 août 1794 William Chewett à E.B. Littlehales, correspondance du Lieutenant-gouverneur J.G. Simcoe, Société historique de l'Ontario, 1923. (Documents de la CRI p. 57).

moyen, cette région doit être échangée à la place de ce qui était supposé être acheté avant; l'objectif consiste à établir une colonie au bout du lac Simcoe, et une autre à la baie Matchedosh. . .[28]

Trois mois plus tard, Lord Dorchester, gouverneur en chef, énonçait des directives au sujet de l'achat de terres des Indiens. Une partie de ces directives se lisent comme suit:

[Traduction]
Article 1. Nous considérons qu'il est recommandable pour l'intérêt du Roi que le réseau des Affaires indiennes soit dirigé par des directeurs sous la direction du Commandant en Chef des forces armées de Sa Majesté en Amérique du nord. Par conséquent, aucune terre ne sera achetée des Indiens sauf par le directeur général et l'inspecteur général des Affaires indiennes, ou, en son absence, par le directeur général adjoint, ou une personne spécialement désignée à cet effet par le commandant en Chef.[29]

En 1795, Jean-Baptiste Rousseau, l'interprète qui avait accompagné Collins en 1785, aec signé un rapport qui confirme sa position à l'effet qu'il y avait eu, à ce moment, achat de terres appartenant aux Chippaouais. Rousseau a décrit les terres impliquées de la manière suivante:

[Traduction]
Je certifie que l'achat fait des Indiens Chippaouais entre le lac La Clie, maintenant le lac Simcoe & la baie Matchidash, aussi bien que je puisse me souvenir, était constitué comme suit: un mille de chaque côté du sentier, à partir des rétrecissements du lac Simcoe jusqu'à la baie Matchidash, avec trois milles et demie carré, à chaque extrémité de ladite route ou du dit sentier, pour l'établissement de magasins ou pour tout autre usage public, aussi un mille de chaque côté de la rivière qui décharge le lac Simcoe dans la baie Matchidash pour des fins de transport.[30]

En 1830, les Chippaouais ont été établis par M. John Colborne, Lieutenant-gouverneur du Haut-Canada, sur une étendue de terres entre Coldwater et le lac Couchiching, dénommée «l'étendue Coldwater», qui a été cédée par la suite, en novembre 1836. Les Chippaouais ont été séparés plus tard en trois bandes distinctes et établis sur des réserves séparées – Le Chef Aisance

28 Le 12 septembre 1794, D. W. Smith à Alexander Aitken, Muskoka et Haliburton, F.B. Murray, La Société Champlain, Toronto, 1963. CRI 58-61.
29 24 décembre 1794, Lettre de Lord Dorchester à John Johnson, NA, RG-10, vol. 789, le pp. 6768-6770. (Documents de la CRI pp. 66-67).
30 Formulation par J.B. Rousseau, interprète et négociant, le 21 mai 1795, Holmes, 21. (Documents de la CRI pp. 69 & 250).

et sa bande se sont établis sur l'Île Beausoleil en 1842, le Chef Yellowhead et sa bande sont allés à Rama en 1838, et le Chef Joseph Snake et sa bande se sont déplacés vers l'Île Serpenter (maintenant l'Île Georgina) vers 1838. Lorsque le sol de l'Île Beausoleil s'est avéré impropre à la culture, la Bande s'est déplacée aux Îles Christian qui ont été établies en tant que terres de réserve dans les années 1850.

LE TRAITÉ WILLIAMS

En avril 1923, une commission conjointe, présidée par A.S. Williams, a été constituée par le gouvernement du Canada et la province d'Ontario pour enquêter sur les revendications soumises par les Chippaouais des lacs Huron et Simcoe, et les Mississaugas du lac Rice, du lac Mud et du lac Scugog.[31] Les commissaires ont conclut le Traité William le 31 octobre 1923 avec »les Indiens chippaouais de l'Île Christian, de l'Île Georgina et de Rama« qui résultait en la cession de trois grands lots de terres au sud et au centre de l'Ontario:

> [Traduction]
> Connus collectivement sous le nom de Traités Williams, les accords qui ont conduit à ces acquisitions concernaient les territoires suivants: a) une section ceinturée par le rive nord du lac Ontario, d'une profondeur d'environ un canton entre la rivière Trent et la rivière Etobicoke; b) une portion de terres s'étendant entre l'extrémité nord de la région décrite ci-dessus et le lac Simcoe et à peu près limitée par la rivière Hollande et la fontière entre les comtés de Victoria et d'Ontario; c) une très grande étendue, s'étendant entre le lac Huron et la rivière Ottawa, limitée au nord par la ligne tracée par la rivière Mattawa – le lac Nipissing – la rivière des Français et au sud par des traités plus anciens conclus en 1818 et 1819.[32]

31 Robert J. Surtees, »Le Traité William, Centre de recherche sur les traités et l'histoire, MAINC, Ottawa, 1986.
32 Robert J. Surtees, »Le Traité William, Centre de recherche sur les traités et l'histoire, MAINC, Ottawa, 1986.

PART III

LES QUESTIONS

Les questions de l'enquête ont été considérablement resserrées à la suite d'importantes discussions et d'échanges épistolaires entre les parties en cause. La dernière formulation des questions que le conseiller légal a rédigé pour le Conseil tripartite chippaouais s'énonçait comme suit:

1. Est-ce que les représentants du Conseil tripartite des Nations chippaouaises et de la Couronne ont conclu un traité en 1785?
   a) A-t-on bien conclu un traité?
   b) Est-ce que ceux qui composaient le Conseil tripartite des Nations chippaouaise qui conclurent le traité sont les ancêtres de ceux qui composent le Conseil tripartite chippaouais actuel?
2. Si un traité a été conclu, a-t-il été ratifié et confirmé par le Traité no. 3, le 7 décembre 1792?
3. Si un traité a été conclu, quels étaient les droits et les obligations des parties définis par les termes du traité?
   a) Est-ce que le traité stipulait des droits de passage et de voie commerciale à travers le territoire traditionnel chippaouais affecté par le traité?
   b) Est-ce que le traité a prévu le paiement d'une compensation par la Couronne au Conseil tripartite des Nations chippaouaises?
4. Si un traité a été conclu, est-ce que les clauses du traité ont été respectées?
5. Est-ce que la Couronne du Canada a une obligation légale en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada?
6. Les parties ont convenu que les question relatives aux terres ou à d'autres intérêts dont s'occupe le traité Williams de 1923 ne seront pas étudiées dans cette enquête.[33]

33 Alan Pratt, conseiller légal au Conseil tripartite chippaouais, le 19 février 1997 à Laurie Klee, conseillère, ministère de la Justice. (CRI, dossier 2105-18-01).

Durant le reste de 1997, les parties ont fait des progres dans leur analyse et leur discussion de ces questions considérablement resserrées avec l'assistance de la Commission.

PARTIE IV

L'ENQUÊTE

LES SÉANCES DE PLANIFICATION, AVRIL 1994 – OCTOBRE 1997.

La première séance de planification a été tenue le 5 avril 1994, à Toronto avec des représentants du Conseil tripartite chippaouais, du Canada et de la Commission. Les diverses questions ont été discutées et clarifiées lors de cette conférence. En particulier, le conseiller légal du Canada, M. François Daigle, a soulevé des interrogations au sujet d'une récente décision de la Court suprême du Canada concernant le Traité Williams de 1923 et de la décision du Canada d'entrer en négociations[34]avec les signataires de ce traité, se demandant si cela pouvait affecté les dommages déplorés en relation à cette revendication. Après une discussion minutieuse des questions proposées, la Commission a consenti à fournir aux parties une ébauche de formulation des questions pour fin de discussion. Une vue d'ensemble du mandat de médiation de la Commission a aussi été présentée aux parties, ainsi, il été convenu par les deux parties que la fonction de médiation de la Commission pourrait être invoquée à l'avenir, si les parties étaient incapables de résoudre chacun des sujets en cause.

Habituellement, l'étape suivante du processus d'enquête consiste à tenir une audience publique afin d'offrir une occasion aux aînés ainsi qu'aux autres membres des Premières Nations d'échanger de l'information au sujet de la revendication en cause avec les commissaires. Dans cette enquête, il était question de savoir si une audience publique était nécessaire parce qu'il s'agissait d'une revendication antérieure à la Confédération.

34 La revendication du Traité Williams de 1923 a été formellement acceptée pour fin de négociation par lettres, datées du 18 avril 1994 de John Sinclair, ministre adjoint aux Revendications indiennes du MAINC du gouvernement, au Chef Jeffrey Monague, de la Première Nation chippaouaise de Beausoleil, au Chef William McCue de la Première Nation chippaouaise de l'île Georgina et au Chef Norman Stinson de la Première Nation chippaouaise de Rama. Les lettres affirment, entre autre, que «il peut y avoir obligation légale qui n'a pas été remplie par le Canada et l'Ontario. . . liée à ces promesses de compensations adéquates et équitables et à l'établissement réserves.

Une deuxième séance de planification a été tenue le 15 septembre 1994, à Toronto, pour finaliser et clarifier des questions, ainsi que pour discuter de la manière dont l'enquête serait conduite, et pour examiner d'autres points à planifier. Les Premières Nations ont clarifié leur position en affirmant qu'il y *avait eu* un traité conclu avec les Premières Nations, mais que le Traité Collins n'était pas, et ne pouvait pas représenter un traité de cession, de reddition ou de vente parce qu'il ne respectait pas les formalités exigées par un traité de cession de terres. Le conseiller du Conseil tripartite chippaouais, Alan Pratt, a indiqué sa position dans une lettre datée du 28 septembre 1994:

> [Traduction]
> Conformément à la définition d'un traité donnée dans certaines causes telles que *Sioui et Cote*, il y a une preuve suffisante de la validité du traité du 1785 par lequel les Chippaouais ont consenti à allouer un droit de passage aux Britanniques en échange d'un équivalent raisonnable en terme de vêtements. En particulier, la référence détaillée aux termes du Traité [Collins], dans le Traité 3, postérieur de 1792, est très comparable à la preuve acceptée par la Court d'appel du Québec dans la cause de *Cote*. L'habillement était de grande importance pour les Chippaouais, car selon Collins, ils étaient pauvres et nus. Aussi, les droits acquis par la Couronne britannique étaient de grande importance puisqu'ils procuraient un passage sécuritaire vers le lac Huron. Les circonstances contextuelles, les objets du traité, et la conduite ultérieure des parties rencontrent les exigences d'un test légal d'un traité.[35]

Le Conseil tripartite chippaouais a soutenu ultérieurement qu'il y avait eut un manquement de la part de la Couronne à l'égard des obligations légales stipulées par le Traité. Les Premières Nations ont affirmé que les termes du Traité Collins confirmaient le droit des Chippaouais sur la région en question – le territoire concerné par le droit de passage à travers le pays des Mississaugas, à partir du lac Simcoe jusqu'à la baie Georgienne. Le conseiller a aussi affirmé que le Traité Collins n'était pas un traité de cession mais qu'il allouait seulement le pouvoir de faire des routes, même si la Couronne a considéré de façon erronée le Traité Collins comme une cession de terres. Les terres ont été vendues à des tiers, sans aucun abandon de droits indiens (ancestraux) ou de versement d'une compensation. En conséquence, le Conseil tripartite chippaouais a soumis les arguments suivants à l'appui du fait que la Couronne avait manqué à ses obligations légales:

35 Alan Pratt, conseiller pour le Conseil tripartite chippaouais, le 28 septembre 1994, à M. François Daigle, Conseiller aux Revendications particulières, Ottawa, (CRI dossier 2105-18-1).

- Le traité a été violé par le déni de l'intérêt chippaouais implicitement confirmé par le traité et par l'extension unilatérale opérée par la Couronne de ses droits de passage en un empire complet *de facto* sur la région.
- Donc, la vente des terres impliquées par le traité violait le traité même.
- Aussi, le paiement promis par le Traité en compensation de certains droits limités n'a pas été fourni. Bien que leur valeur puisse en être minimisée aujourd'hui, les vêtements promis étaient évidemment d'une valeur considérable pour les Chippaouais qui étaient en détresse à ce moment.
- De plus, le droit de passage était d'une importance primordiale pour les Britanniques comme le démontre tous les documents entourant l'affaire, et la Couronne devait sûrement avoir l'intention de payer un prix raisonnable pour ces droits.[36]

Pour ce qui est de l'intérêt du Canada concernant l'impact potentiel des négociations pour fin de compensation du Traité William de 1923 sur les implications de cette revendication, Mr. Pratt a avancé que, si le Canada acceptait que le Traité Williams inclut des pertes en relation à la dépossession illégale de terres, le. Conseil tripartite chippaouais était prêt à discuter plus amplement des rapports entre les deux revendications.

Afin de résoudre les questions de première importance concernant l'impact éventuel que les négociations du Traité Williams de 1923 auraient sur la revendication du Traité Collins, le Canada a précisé sa position dans une lettre de Francois Daigle datée du 3 novembre 1994:

> [Traduction]
> ...les questions concernant les compensations pour la perte de l'usage des terres reliées au Traité de Collins, qui sont incluses dans le Traité de Williams, ont été traitées dans les négociations des revendications du Traité de Williams.[37]

Durant les cinq mois suivants, les parties ont échangé des projets de formulation sur les questions afin d'arriver à un arrangement sur l'étendue de

36 Alan Pratt, conseiller pour le Conseil tripartite chippaouais, le 28 septembre 1994, à M. François Daigle, conseiller, Revendications particulières, Ottawa, (CRI dossier 2105-18-1).

37 François Daigle, conseiller, Revendications particulières, Ottawa, à Alan Pratt, conseiller pour le Conseil tripartite chippaouais, le 3 novembre 1994 (CRI dossier 2105-18-1).

l'enquête de la Commission. C'est à cette fin qu'une troisième séance de planification a été tenue le 13 mars 1995. La possibilité de mener une audience publique a été à nouveau considérée mais il était devenu nécessaire de retarder l'enquête de plusieurs mois en raison de la présentation d'informations historiques nouvelles depuis la réclamation soumise en 1986. Un délai supplémentaire a donc été nécessaire afin de permettre aux parties de tenir compte des nouveaux documents et de les évaluer à la lumière d'importants événements historiques.

En février 1996, le conseiller du Conseil tripartite chippaouais informait la Commission que l'enquête concernant le Traité Collins devrait être remise à plus tard à cause de leurs négociations en cours avec le Canada à propos du Traité Williams de 1923. Il y avait une préoccupation à l'effet que les négociations liées au Traité de Williams pouvaient avoir un impact direct sur la revendication liée au Traité Collins.[38] En juillet 1996, l'enquête sur la revendication était en attente d'un nouvel avis de la part des Premières Nations signalant qu'ils désiraient procéder. En août 1996, le Conseil tripartite chippaouais décidait de poursuivre l'enquête concernant la revendication liée au Traité Collins.[39]

Une quatrième conférence de planification a été prévue pour le 4 novembre 1996, de nouveau à Ottawa , afin de discuter et de s'entendre sur les questions soulevées par la revendication et pour définir l'étendue de l'enquête. Dans le but de préparer la rencontre, Alan Pratt a clarifié la position du Conseil tripartite dans une lettre datée du 11 octobre 1996:

> [Traduction]
> La position du Conseil tripartite est à l'effet qu'il y avait un traité valide ou un accord par lequel les Chippaouais concédaient un droit de passage à travers le territoire chippaouais en échange d'un lot de vêtements en quantité et de qualité raisonnables proportionnellement à la nature et la valeur des droits concédés en échange. L'enquête ne devrait pas envisager si le traité ou l'accord affecte les Chippaouais au-delà de cet octroi limité de droits. Conséquemment, la formulation des questions peut être significativement resserrée.[40]

38 M. Ron S. Maurice, conseiller de la Commission, Commission des revendications des Indiens, le 1 février 1996, aux Chefs Conseil tripartite chippaouais, Jeff Monague, Lorraine McRae, William McCue, (CRI dossier 2105-18-1).

39 Alan Pratt, conseiller pour le Conseil tripartite chippaouais, le 14 août 1996, à M. Ron S. Maurice, conseiller de la Commission, Commission des revendications des Indiens.

40 Alan Pratt, conseiller pour le Conseil tripartite chippaouais, à Ron S. Maurice, conseiller de la Commission, Commission des revendications des Indiens, et François Daigle, conseiller, Revendications particulières, Ottawa, le 11 octobre 1996 (CRI dossier 2105-18-1).

À la fin de janvier 1997, les parties parvenaient à une entente substantielle concernant l'étendue des questions ne pouvant entrer en relation avec les questions liées au Traité Williams de 1923 étant donné qu'elles devaient être traitées dans une négocitation séparée.

En avril 1997, le conseiller juridique du Canada, Mme Laurie Klee, annoncait qu'elle menait une nouvelle analyse légale de la revendication basée sur les nouvelles informations et sur les questions faisant l'objet d'un consensus afin de déterminer si la réclamation devait être acceptée pour fin de négociation. L'analyse légale a été complétée avant la fin du mois et se voyait remise à la Direction générale des revendications particulières pour examen.

En septembre 1997, le Canada a fait une offre informelle d'accepter la revendication selon un »processus accéléré«, en vertu de la politique des revendications particulières, processus destiné à régler les revendications pour une somme compensatoire de 500,000$ ou moins.Des discussions entre les parties eurent cours sur la manière dont la revendication serait acceptée et si les Premières Nations chippaouaises du Conseil tripartite seraient prêtes à négocier sur cette base.

Dans le but de résoudre toutes les questions importantes, une cinquième et dernière séance de planification a été tenue le 8 octobre 1997, avec l'aide de l'honorable Robert F. Reid, conseiller légal et en médiation de la Commission, et de Ron Maurice, conseiller de la Commission. Le but de la rencontre était de discuter la possibilité d'une entente négociée ainsi que la compensation pouvant être offerte par le Canada au Conseil tripartite chippaouais dans le cadre d'une entente sur la base d'une négociation selon le »processus accéléré«. Avec la coopération des deux parties, de leurs conseillers et de la Commission, une entente de principe a été atteinte sur les termes d'un projet de réglement.

Le 28 janvier 1998, M. Michel Roy, directeur général de la Direction générale des revendications particulières, écrivait aux Chefs chippaouais pour confirmer que le Canada avait accepté la revendication relative au Traité Collins pour fin de négociation:

> [Traduction]
> ...Je suis honoré d'accepter pour fin de négociation, en vertu de la politique des revendications particulières, la revendication particulière du Conseil tripartite chippaouais concernant la compensation promise, dans les termes du Traité Collins, mais impayée, pour un droit de passage en 1785 dans une région entre le lac Simcoe et le lac Huron.
>
> À des fins de négociations, le Canada reconnait que la Couronne a une obligation légale à l'égard des Chippaouais. Quoique les termes du Traité Collins demeurent

> obscurs, il est clairement établi qu'une sorte d'entente a été conclue entre Collins et les Chippaouais, problablement à propos d'un droit de passage à partir du lac Simcoe jusqu'au lac Huron. Il semble que M. Collins ait fait la promesse de fournir des vêtements aux Chippaouais en échange d'un droit de passage.Cette promesse n'a jamais été tenue.[41]

Donc, la revendication qui a été finalement acceptée pour fin de négociation était en rapport avec un accord passé entre la Couronne et les Chippaouais pour un droit de passage entre le lac Simcoe et le lac Huron en échange de certaines promesses qui n'ont jamais été tenues.

Le 5 février 1998, Alan Pratt, conseiller des Premières Nations, écrivait à la Commission pour confirmer qu'elle pouvait clore son enquête parce que le canada avait fait une offre de négociation qui avait été acceptée en principe par le Conseil tripartite Chippaouais. Dans cette lettre, M. Pratt remerciait la Commission

> [Traduction]
> pour avoir fourni une tribune qui a permis que le sujet puisse être discuté, réexaminé, accepté et réglé en principe. De mon point de vue, ce cas est un excellent exemple de la valeur d'une instance de revendications indépendante détenant un mandat flexible. Sans l'assistance de la Commission, ceci serait probablement demeuré simplement une autre revendication rejetée, peut-être en cours de poursuite en justice, mais certainement pas une source de réparation et de réconciliation.[42]

Nous sommes d'accord de tout coeur. Malgré les limites inhérentes au mandat de la Commission de ne prendre que des décisions non exécutoires, les processus adoptés par la Commission rendent possible un réel progrès lorsque les Premières Nations et le Canada sont engagés dans des règlements de revendications poursuivies avec une attitude non conflictuelle.

Finalement, une revendication qui demeurait sans solution depuis des années, a été résolue grâce à la persévérence, à la bonne volonté, à l'utilisation de techniques de résolutions de controverses non-conflictuelles et grâce au désir commun des parties de résoudre une injustice de longue date d'une manière juste et équitable.

---

41 Michel Roy, directeur, Direction générale des revendications particulières, au Chef Paul Sandy de la Première Nation chippaouaise de Beausoleil, au Chef William McCue de la Première Nation de l'Île Georgina et au Chef Lorraine McRae de la Première Nation Mnjakaning (Rama), le 28 janvier 1998 (CRI dossier 2105-18-1).

42 Alan Pratt, conseiller juridique du Conseil tripartite chippaouais à Ralph Keesickquayash, conseiller de la CRI, le 5 février 1998 (CRI, dossier 2105-18-1).

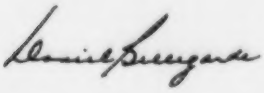
PARTIE V

CONCLUSION

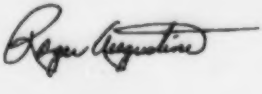
Après une longue période de discussions, les représentants des Premières Nations chippaouais es du Conseil tripartite et du Canada, ont pu arriver à un accord de principe le 8 octobre 1997, avec l'aide de la Commission des revendications des Indiens. Le rôle de la Commission a été, tout au long de l'enquête, de réunir les parties dans une situation non formelle, non conflictuelle au cours de laquelle les parties peuvent discuter de l'historique de la revendication et de ses mérites réels. Avec la coopération des parties et de leurs conseillers juridiques, une enquête complète sur la revendication a été évitée et les dépenses considérables en argent et en ressources, habituellement encourues lors de ces litiges, ont été écartées.

La Commission se réjouit du fait qu'il lui fût possible d'aider les parties à parvenir à un accord de principe dans le règlement de la revendication liée au Traité de Collins.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Daniel J. Bellegarde
coprésident de la Commission



Roger Augustine
Commissaire

En ce jour du 19 mars 1998

ANNEXE A

L'ENQUÊTE SUR LE CONSEIL TRIPARTITE CHIPPAOUAIS

1	**Avis de la décision de conduire une enquête**	4 février 1994
2	**Séance de planification**	
	Séance de planification 1	5 avril 1994
	Séance de planification 2	15 septembre 1994
	Séance de planification 3	13 mars 1995
	Séance de planification 4	4 novembre 1996
	Séance de planification 5	8 octobre 1997
3	**L'offre du Canada d'accepter la revendication**	28 janvier 1998
4	**L'accord de principe par le Conseil tripartite chippaouais**	5 février 1998

5 Contenu du dossier officiel

Le dossier formel de l'enquête du Conseil tripartite chippaouais consiste dans la documentation suivante:

- des dossiers documentaires (quatre volumes de documents et un index annoté)
- de la correspondance entre les parties et la Commission

Le rapport de la Commission et la lettre de transmission aux parties compléteront le dossier de cette enquête.

ANNEXE B

L'OFFRE DU CANADA DE NÉGOCIER LA REVENDICATION

Chef Paul Sandy
Première Nation chippaouaise de Beausoleil
a/s Bureau de poste de Cedar Point
PENETANGUISHENE, ONT. L0K1P0

Cher Chef Sandy,

Au nom du gouvernement du Canada, j'ai le plaisir d'accepter pour fin de négociation, en vertu de la politique des revendications particulières, la revendication du Conseil tripartite chippaouais (représentant les Chippaouais de Beausoleil, de Rama et de l'Île Georgina) concernant la compensation promise dans les termes du Traité Collins, mais non payée, pour un droit de passage datant de 1785 entre le lac Simcoe et le lac Huron.

Aux fins de la négociation, le Canada reconnaît une obligation détenue par la Couronne envers les Chippaouais. Bien que les termes du Traité Collins demeurent obscures, l'existence d'une quelconque entente entre Collins et les Chippaouais est clairement établie et, cela, probablement en regard d'un droit de passage à partir du lac Simcoe jusqu'au lac Huron. Il semble qu'en échange de ce droit de passage, M. Collins ait promis de fournir des vêtements aux Chippaouais. Cette promesse ne fut jamais tenue.

M. Normand Levasseur, négociateur fédéral assigné à cette revendication particulière, m'a informé qu'il vous avait rencontré, vous et vos négociateurs, messieurs Alan Pratt et Ian Jonhson, en un certain nombre d'occasions au cours desquels étaient discuté le bien-fondé de la revendication. À la dernière réunion, M. Levasseur a présenté à votre équipe de négociation une option au réglement de la revendication. La valeur de cette option s'éléverait à $565.000, incluant, non seulement la compensation pour cette revendication, mais aussi les coûts encourus par vos communautés pour la ratification les avis légaux. Messieurs Pratt et Jonhson acceptent de présenter cette pro-

position au Conseil tripartite chippaouais, et je pense que les trois Chefs et les Conseils acceptent un accord de principe sur la base des termes ci-haut mentionnés.

Je vous félicite pour la réalisation de cet accord. Je pense que les deux équipes de négociation devront se rencontre afin de discuter d'un processus de ratification adéquat et de la question des modalités de répartition entre les trois Premières Nations chippaouaises.

Je vous souhaite bonne chancepour ce qui concerne les revendications restantes et j'espère que vous parviendrez à un accord commun dans les plus brefs délais. J'attends avec impatience de connaître l'issue de votre revendication.

Bien à vous,

Michel Roy
Directeur général
Direction générale des revendications particulières

Ci-jointes:
c.c.: Chef William McCue
Chef Paul Sandy

Chef Lorraine McRae
Première Nation chippaouaise de Mnjikaning
Boîte postale 35
RAMA, ONT. L0K 1T0

Cher Chef McRae,

Au nom du gouvernement du Canada, j'ai le plaisir d'accepter pour fin de négociation, en vertu de la politique des revendications particulières, la revendication du Conseil tripartite chippaouais (représentant les Chippaouais de Beausoleil, de Rama et de l'Île Georgina) concernant la compensation promise dans les termes du Traité Collins, mais non payée, pour un droit de passage datant de 1785 entre le lac Simcoe et le lac Huron.

Aux fins de la négociation, le Canada reconnaît une obligation détenue par la Couronne envers les Chippaouais. Bien que les termes du Traité Collins demeurent obscures, l'existence d'une quelconque entente entre Collins et les Chippaouais est clairement établie et, cela, probablement en regard d'un droit de passage à partir du lac Simcoe jusqu'au lac Huron. Il semble qu'en échange de ce droit de passage, M. Collins ait promis de fournir des vêtements aux Chippaouais. Cette promesse ne fut jamais tenue.

M. Normand Levasseur, négociateur fédéral assigné à cette revendication particulière, m'a informé qu'il vous avait rencontré, vous et vos négociateurs, messieurs Alan Pratt et Ian Jonhson, en un certain nombre d'occasions au cours desquels étaient discuté le bien-fondé de la revendication. À la dernière réunion, M. Levasseur a présenté à votre équipe de négociation une option au réglement de la revendication. La valeur de cette option s'éléverait à $565.000, incluant, non seulement la compensation pour cette revendication, mais aussi les coûts encourus par vos communautés pour la ratification les avis légaux. Messieurs Pratt et Jonhson acceptent de présenter cette proposition au Conseil tripartite chippaouais, et je pense que les trois Chefs et les Conseils acceptent un accord de principe sur la base des termes ci-haut mentionnés.

Je vous félicite pour la réalisation de cet accord. Je pense que les deux équipes de négociation devront se rencontre afin de discuter d'un processus de ratification adéquat et de la question des modalités de répartition entre les trois Premières Nations chippaouaises.

Je vous souhaite bonne chance pour ce qui concerne les revendications restantes et j'espère que vous parviendrez à un accord commun dans les plus

brefs délais. J'attends avec impatience de connaître l'issue de votre revendication.

Bien à vous,

Michel Roy
Directeur général
Direction générale des revendications particulières

Ci-jointes
c.c. Chef William McCue
Chef Paul Sandy

Chef William McCue
Première Nation chippaouaise de l'Île de Georgina
R.R. #2
SUTTON OUEST, ONT., L0E 1R0

Cher Chef McCue,

Cher Chef Sandy,

Au nom du gouvernement du Canada, j'ai le plaisir d'accepter pour fin de négociation, en vertu de la politique des revendications particulières, la revendication du Conseil tripartite chippaouais (représentant les Chippaouais de Beausoleil, de Rama et de l'Île Georgina) concernant la compensation promise dans les termes du Traité Collins, mais non payée, pour un droit de passage datant de 1785 entre le lac Simcoe et le lac Huron.

Aux fins de la négociation, le Canada reconnaît une obligation détenue par la Couronne envers les Chippaouais. Bien que les termes du Traité Collins demeurent obscures, l'existence d'une quelconque entente entre Collins et les Chippaouais est clairement établie et, cela, probablement en regard d'un droit de passage à partir du lac Simcoe jusqu'au lac Huron. Il semble qu'en échange de ce droit de passage, M. Collins ait promis de fournir des vêtements aux Chippaouais. Cette promesse ne fut jamais tenue.

M. Normand Levasseur, négociateur fédéral assigné à cette revendication particulière, m'a informé qu'il vous avait rencontré, vous et vos négociateurs, messieurs Alan Pratt et Ian Jonhson, en un certain nombre d'occasions au cours desquels étaient discuté le bien-fondé de la revendication. À la dernière réunion, M. Levasseur a présenté à votre équipe de négociation une option au réglement de la revendication. La valeur de cette option s'éléverait à $565.000, incluant, non seulement la compensation pour cette revendication, mais aussi les coûts encourus par vos communautés pour la ratification les avis légaux. Messieurs Pratt et Jonhson acceptent de présenter cette proposition au Conseil tripartite chippaouais, et je pense que les trois Chefs et les Conseils acceptent un accord de principe sur la base des termes ci-haut mentionnés.

Je vous félicite pour la réalisation de cet accord. Je pense que les deux équipes de négociation devront se rencontre afin de discuter d'un processus de ratification adéquat et de la question des modalités de répartition entre les trois Premières Nations chippaouaises.

Je vous souhaite bonne chance pour ce qui concerne les revendications restantes et j'espère que vous parviendrez à un accord commun dans les plus brefs délais. J'attends avec impatience de connaître l'issue de votre revendication.

Bien à vous,

Michel Roy
Directeur général
Direction générale des revendications particulières

Ci-jointes:
c.c. Chef Paul Sandy
Chef L. McRae

ANNEXE C

CONFIRMATION DE L'ACCEPTATION DE L'ACCORD DE PRINCIPE DU CONSEIL TRIPARTITE CHIPPAOUAIS

5 février 1998
par facsimilé et poste régulière

Mr. Ralph Keesickquayash, conseiller
Commission des revendications des Indiens
427 ave Laurier Ouest Suite 400
Ottawa, Ontario
K1P 1A2

Cher M. Keesickquayash,

Ré.: Conseil tripartite chippaouais – Revendication concernant le Traité Collins

Je suis heureux d'inclure les copies des lettres de Michel Roy, directeur général, Direction générale des revendications particulières, datées du 28 janvier 1997, à chacun des Chefs du Conseil tripartite chippaouais sur cette question. Comme vous pouvez le voir, la revendication a été acceptée pour fin de négociation et une offre a été faite et acceptée en principe.

À la lumière de ce développement, la Commission peut clore son dossier. Au nom du Conseil tripartite chippaouais, j'aimerais exprimer mon appréciation et mes remerciements à la Commission pour avoir fourni une tribune qui a permis que le sujet puisse être discuté, réexaminé, accepté, et réglér en principe. De mon point de vue, ce cas est un excellent exemple de la valeur d'une instance de revendications indépendante détenant un mandat flexible. Sans l'assistance de la Commission, ceci serait probablement demeuré simplement une autre revendication rejetée, peut-être en cours de poursuite en justice, mais certainement pas une source de réparation et de réconciliation.

Sincèrement vôtre,

Alan Pratt,
AP/rj

Ci-jointes:

c.c. Chefs du Conseil tripartite chippaouais
Normand Levasseur, MAINC
L'honorable Robert F. Reid, CRI
Ian Jonhson

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA FRIENDS OF THE MICHEL SOCIETY RELATIVE À L'ÉMANCIPATION DE 1958

COMITÉ

James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Carole T. Corcoran, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Friends of the Michel Society
Jerome Slavik/Karin Buss

Pour le gouvernement du Canada
Richard Wex

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Ron Maurice/Diana Belevsky

MARS 1998

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I ***INTRODUCTION*** 77
Contexte de l'enquête 78
Mandat de la Commission des revendications des Indiens 81

PARTIE II ***CONTEXTE HISTORIQUE*** 82
Émancipation 82
Projet de loi C-31 87
Faits pertinents à la revendication 94

PARTIE III ***QUESTIONS À L'ÉTUDE*** 96

PARTIE IV ***ANALYSE*** 98
Principes d'interprétation des lois 98
Question secondaire 1 :Obligation légale de tenir
la liste de la bande de Michel 100
Question secondaire 2 : Obligation légale de placer des
noms sur la liste de la bande de Michel 103
Question secondaire 3 : Appartenance à
la bande et reconstitution 108
Question secondaire 4 : Obligation légale de
reconnaître la bande de Michel 110
Un résultat équitable : Le mandat
supplémentaire de la Commission 111

PARTIE V ***CONSTATATIONS ET RECOMMANDATION*** 114
Constatations 114
Question secondaire 1 : Obligation légale
de tenir la liste de la bande de Michel 114
Question secondaire 2 : Obligation légale de consigner
des noms sur la liste de la bande de Michel 115
Question secondaire 3 : Appartenance à
la bande et reconstitution 116
Question secondaire 4 : Obligation légale
de reconnaître la bande de Michel 117
Un résultat équitable : Le mandat

supplémentaire de la Commission 117
Recommandation 118

ANNEXES
A Enquête relative à la Friends of the Michel Society 119
B Dispositions pertinentes de la *Loi sur les Indiens*, LRC 1985 121

PARTIE I

INTRODUCTION

La présente enquête porte sur la question de savoir si la requérante, la Friends of the Michel Society («la Société») est habilitée à présenter une revendication particulière au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien («MAINC»)[1]. La Société représente certains descendants et anciens membres de la bande de Michel qui a été émancipée en 1958. Par émancipation, on entend le processus aux termes duquel les Indiens à titre individuel — ou les bandes globalement — perdent volontairement ou involontairement leur statut d'Indien inscrit et leur appartenance à la bande en échange des pleins droits de la citoyenneté canadienne, comme le droit de vote. Reconnues comme discriminatoires[2], les dispositions touchant l'émancipation ont été retirées de la *Loi sur les Indiens* en 1985, par le biais des modifications connues sous le nom de projet de loi C-31. Ces modifications rendaient leur statut d'Indien et, dans certains cas, leur appartenance à une bande à la majorité des gens qui avaient été émancipés.

La Société affirme que l'émancipation de la bande de Michel en 1958 n'était pas valide, et que les diverses cessions foncières, qui ont eu lieu avant l'émancipation de la bande, n'étaient pas légitimes. La présente enquête ne porte toutefois pas sur ces questions. L'enquête a plutôt pour objet de déterminer la question préliminaire à savoir si la Société est habilitée à présenter une revendication particulière. Notre tâche consiste à répondre à la question légale spécifique à savoir si le Canada a l'obligation de reconnaître les anciens membres et descendants de la bande de Michel en tant que bande au sens de la *Loi sur les Indiens* et de la Politique des revendications particu-

1 Dans son mémoire à la Commission, la requérante se présente comme la bande de Michel ou la Première Nation de Michel, et les administrateurs de la Société se présentent comme le chef et les conseillers. Puisque c'est le statut de la requérante qui est en cause en l'espèce, nous nommerons la requérante soit la Société, soit les «anciens membres et descendants de la bande de Michel».

2 Les dispositions discriminatoires des anciennes versions de la *Loi sur les Indiens* comprennent par exemple celle portant que lorsqu'une Indienne mariait un non-Indien, elle perdait son statut d'Indienne inscrite. Le concept d'émancipation et le régime légal applicable est davantage détaillé plus loin à la Partie II du présent rapport.

lières. La Société fait valoir que les modifications du projet de loi C-31 imposent cette obligation au Canada. Pour sa part, le Canada considère que la bande de Michel a cessé d'exister à la suite de l'émancipation de 1958, que la Société n'a pas le droit d'être reconnue comme bande au sens de la *Loi sur les Indiens*, et qu'elle n'est donc pas habilitée à présenter une revendication particulière.

CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

En 1985, certains anciens membres et descendants de la bande de Michel ont présenté au Canada une revendication particulière dans laquelle ils font valoir : (1) que l'émancipation de divers membres de la bande en 1928 et de l'ensemble de la bande en 1958 n'était pas valide; et (2) que le Canada a manqué à ses obligations légales et fiduciaires relativement à diverses cessions de terres de réserve obtenues de la bande de Michel au début des années 1900. Le Canada est d'avis que la Politique des revendications particulières a pour effet de limiter la présentation de revendications aux bandes reconnues, et refuse d'étudier la présumée illégalité des cessions. Le Canada a toutefois accepté d'examiner l'aspect de la revendication touchant les émancipations de 1928 et 1958, pour que soit déterminé si les requérants ont le droit d'être reconnus comme bande[3]. Après cet examen, le Canada conclut que les descendants de Michel n'avaient pas droit à pareille reconnaissance[4].

Pour la Société, l'étape suivante consiste à demander au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de reconstituer la bande de Michel en vertu de son pouvoir discrétionnaire, prévu à l'art.17 de la *Loi sur les Indiens*, de créer de nouvelles bandes. Gilbert Anderson et George Callihoo, représentants de la Société, rencontrent le ministre en novembre 1994 afin de discuter de cette question. En décembre 1994, le ministre rejette la demande[5].

3 R. M. Connelly, directeur général des Revendications particulières, à Judith Sayers, avocate, 27 mars 1985 (Documents de la CRI, p. 949 à 951). Le directeur déclare que « . . . puisque la revendication centrale porte sur le fait que les fonctionnaires des Affaires indiennes sont responsables de la dissolution de la bande, nous sommes disposés, dans un premier temps, à examiner cet aspect de la revendication à obtenir l'opinion de nos conseillers du ministère de la Justice quant à la légalité de l'émancipation de la bande de Michel. S'il est établi à la suite de cet examen que l'émancipation de la bande de Michel était illicite et qu'elle devrait être reconstituée, nous pourrons alors étudier les questions relatives aux dispositions antérieures de terres de réserve que vous soulevez dans votre mémoire . . . »

4 Jane-Anne Manson, analyste des revendications, Revendications particulières-Ouest, à Gilbert Anderson, Michel Claim Committee, Edmonton, 13 janvier 1992, dossier du MAINC B8620-209 (Documents de la CRI, p. 1053-1054).

5 Ronald A. Irwin, ministre des Affaires indiennes, à Gilbert Anderson et George Callihoo, 18 décembre 1994, Première Nation de Michel, Documents supplémentaires (CRI, Pièce 18, onglet 9).

En 1995, la Société demande à la Commission des revendications des Indiens («la Commission») fasse enquête sur l'élément émancipation de sa revendication afin d'établir si les anciens membres et descendants de la bande de Michel avaient le droit d'être reconnus comme bande indienne, habilitée en vertu de la Politique des revendications particulières à présenter des revendications relatives aux cessions[6]. S'il était déterminé que l'émancipation n'était pas valide, la bande de Michel existerait toujours et serait clairement habilitée en vertu de la Politique.

Plus tard, en mars 1996, la Société fait valoir que, même si l'émancipation de 1958 était valide, les modifications apportées par le projet de loi C-31 à la *Loi sur les Indiens* imposaient au Canada l'obligation légale de reconnaître les membres de la Société en tant que bande de Michel au sens de la *Loi*. Auparavant, en janvier 1996, sept membres de la Société avaient demandé à la registraire (fonctionnaire du MAINC responsable du registre des Indiens et des listes de bande tenues au ministère) d'être inscrits sur la liste de la bande de Michel en application de l'article 11 de la *Loi sur les Indiens*[7]. L'article 11 est l'une des modifications issues du projet de loi C-31 et porte notamment que si une personne a le droit d'être inscrite comme Indien parce qu'elle a été émancipée involontairement, par exemple, en raison d'un mariage avec un non-Indien, elle a *aussi* droit que son nom soit consigné sur une liste de bande tenue pour celle-ci au ministère. La registraire rejette la demande, invoquant le fait que le ministre devait confirmer l'existence de la bande de Michel avant qu'elle puisse ajouter des noms à une liste de la bande de Michel[8]. De plus, la registraire fait remarquer que, puisque le ministre a déjà refusé de reconnaître la bande de Michel, elle ne pouvait inscrire les membres de la Société sur une liste de la bande de Michel. Le conseiller juridique de la Société demande à la registraire de reconsidérer sa décision du 2 février 1996[9]. Dans une lettre datée du 28 mars 1996, la registraire indique à nouveau qu'il fallait que le ministre confirme que la

6 Gilbert Anderson, Michel Society, à Kim Fullerton, Commission des revendications des Indiens, 1er mars 1995 (Dossier de la CRI 2108-17-01).

7 Gilbert Anderson, à la registraire, Registre des Indiens et listes des bandes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa, Ontario, 22 janvier 1996, Première Nation de Michel, documents supplémentaires, Pièce 18, onglet 6.

8 Terri Harris, registraire, Affaires indiennes et du Nord canadien, à Gilbert Anderson, Edmonton, Alberta, 2 février 1996, Première Nation de Michel, documents supplémentaires, Pièce 18, onglet 5.

9 Jerome N. Slavik, conseiller juridique de la Michel Society, à Terri Harris, registraire, ministère des Affaires indiennes, 6 mars 1996, Première Nation de Michel, documents supplémentaires, Pièce 18, onglet 3.

bande de Michel est une bande indiennes aux fins de la *Loi sur les Indiens*[10]. Encore une fois le ministre refuse[11].

Entre la présentation originale de la revendication à la Commission en mars 1995 et la réception des mémoires écrits définitifs des deux parties en juillet 1997, les questions sur lesquelles portent la présente enquête se sont grandement précisées. Lors de la troisième d'une série de séances de planification de la CRI, tenue en mai 1997, les parties ont convenu que la Commission n'étudierait que la question de savoir si le Canada est obligé, en vertu de l'actuelle *Loi sur les Indiens*, de recréer la bande de Michel, en présumant que la bande de Michel ait cessé d'exister en 1958.

Les parties se sont entendues sur cette question limitée parce que la Société soulevait de nouveaux argument qui, cela se défend, n'avaient pas à être soumis à la Commission parce qu'ils n'avaient pas été rejetés de façon spécifique par le Canada. Ces nouveaux arguments nécessiteraient aussi des recherches et des analyses additionnelles. Pour rendre le processus plus efficace, il est convenu que les parties ne se préoccuperaient que de la question du projet de loi C-31 aux fins de la présente enquête. Si la Société a gain de cause avec son argument relatif au projet de loi C-31, il ne sera pas nécessaire de traiter des autres questions, comme celle de savoir si la Société devrait être reconnue comme bande en common law ou de savoir si la Couronne a manqué à des obligations de fiduciaires relativement à l'émancipation de 1958[12]. Par contre, si la Société ne l'emporte pas sur la question limitée, il est convenu qu'une demande pourrait être adressée à la Commission pour qu'elle fasse une deuxième enquête sur les questions plus générales qui ont été mises en suspens pour le moment[13].

Il est important de se rendre compte que la présente enquête se limite donc à l'effet juridique des modifications du projet de loi C-31 sur la question de la compétence des requérants. Nous ne tirerons pas de conclusion ou ne ferons pas de recommandation sur les revendications relatives aux cessions de terres de réserve ou sur la légalité des émancipations de 1928 et 1958.

10 Terri Harris, registraire, Affaires indiennes et du Nord canadien, à Jerome N. Slavik, conseiller juridique de la Michel Society , 28 mars 1996, Première Nation de Michel, documents supplémentaires, Pièce 18, onglet 2.

11 Ronald A. Irwin, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Gilbert Anderson, Edmonton, Alb., 10 septembre 1996, Première Nation de Michel, documents supplémentaires, Pièce 18, onglet1.

12 Résumé de la séance de planification, 23 mai 1997 (Dossier de la CRI 2108-17-01).

13 Richard Wex, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, à Jerome Slavik, conseiller juridique de la Michel Society, 2 juin 1997 (Dossier de la CRI 2108-17-01).

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

La Commission a pour mandat de faire enquête sur les revendications particulières et de faire rapport «sur la validité, en vertu de ladite politique [des revendications particulières], des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées . . .[14]» La Politique des revendications particulières, exposée dans la brochure intitulée *Dossier en souffrance*semble envisager les revendications d'une bande ou d'un groupe de bandes, plutôt que celles de particuliers ou de groupes autres[15]. Les directives 1 et 2 de la Politique sont les suivantes :

1) Les revendications particulières sont présentées par la bande requérante au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

2) La partie requérante se trouve être la bande subissant l'injustice présumée; il peut s'agir d'un groupe de bandes, si toutes présentent la même revendication[16].

Compte tenu de ce qui précède, et étant donné que le mandat de la Commission est défini en fonction de la Politique, le Canada a fait valoir que la Commission n'avait pas le pouvoir de déterminer si la Société est une bande indienne au sens où ce terme est utilisé dans la Politique. Le Canada a fini par accepter, cependant, de ne pas contester le mandat ou les pouvoirs de la Commission dans la présente enquête[17].

14 Commission délivrée le 1er septembre 1992, conformément au décret CP 1992-1730, 27 juillet 1992, modifiant la Commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme, 12 août 1991, conformément au décret CP 1991-1329 du 15 juillet 1991.

15 MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1982); réimpression [1994] 1 ACRI, p. 187-201, (ci-après *Dossier en souffrance*).

16 *Dossier en souffrance*, p. 30.

17 Francois Daigle, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, à Isa Gros-Louis Ahenakew, conseillère juridique associée, CRI, 5 octobre 1996.

PARTIE II

CONTEXTE HISTORIQUE

Même si la question dont est saisie la Commission ne vise qu'un point de droit très précis, il est nécessaire de cerner le contexte avant d'amorcer l'analyse juridique. Dans la présente partie du rapport, nous examinerons les lois régissant l'émancipation et la façon dont ce régime a évolué de 1857 jusqu'à l'adoption des modifications contenues dans le projet de loi C-31 en 1985. Nous exposerons ensuite brièvement les faits relatifs à l'émancipation de la bande de Michel qui sont pertinents à la présente enquête.

ÉMANCIPATION

L'histoire de l'émancipation commence au dix-neuvième siècle avec l'évolution des politiques du gouvernement en matière de «civilisation» et d'assimilation des Indiens. Les premiers efforts en vue d'assimiler les Indiens aux structures économiques et sociales de la société coloniale dominante consistent à inciter les Indiens à abandonner les modes de vie traditionnels fondés sur la chasse, le piégeage et la pêche pour devenir des agriculteurs et apprendre des métiers. On trouve en 1857 la première expression législative directe de l'émancipation comme outil des politiques en vue de favoriser l'assimilation dans l'*Acte pour encourager la Civilisation graduelle*. L'importance de cette loi est expliquée de la manière suivante dans le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* :

> Cette loi [. . .] est l'un des événements marquants de l'évolution de la politique canadienne sur les Indiens. Elle partait du principe que l'élimination de toutes les distinctions juridiques entre les Indiens et les non-Indiens par le processus de l'émancipation rendrait possible, un jour, l'intégration complète des Indiens à la société coloniale dominante.
>
> L'émancipation, processus par lequel les Indiens s'affranchissaient des protections associées à leur statut, était vue comme un privilège. Aussi, tout Indien qui affirmait faussement être émancipé était passible d'une peine d'emprisonnement de six mois. Seuls les hommes pouvaient demander l'émancipation et ils devaient répondre à cer-

tains conditions : avoir plus de 21 ans, pouvoir lire et écrire l'anglais ou le français, être relativement bien instruits, n'avoir aucune dette et être de bonnes vie et moeurs de l'avis d'un comité d'examinateurs non indiens. [. . .] Pour inciter les Indiens à abandonner leur statut, chaque Indien émancipé recevait un terrain de 50 acres dans la réserve ainsi que sa part individuelle du principal des annuités de traité et des autres deniers de la bande. [. . .]

L'émancipation devait être pleinement volontaire pour celui qui la demandait. Toutefois, l'épouse et les enfants d'un homme émancipé, qu'ils le veuillent ou non, étaient automatiquement émancipés avec lui, et recevaient également leur part des annuités et des deniers de la bande. Ils ne pouvaient recevoir aucune part des terres de réserve[18].

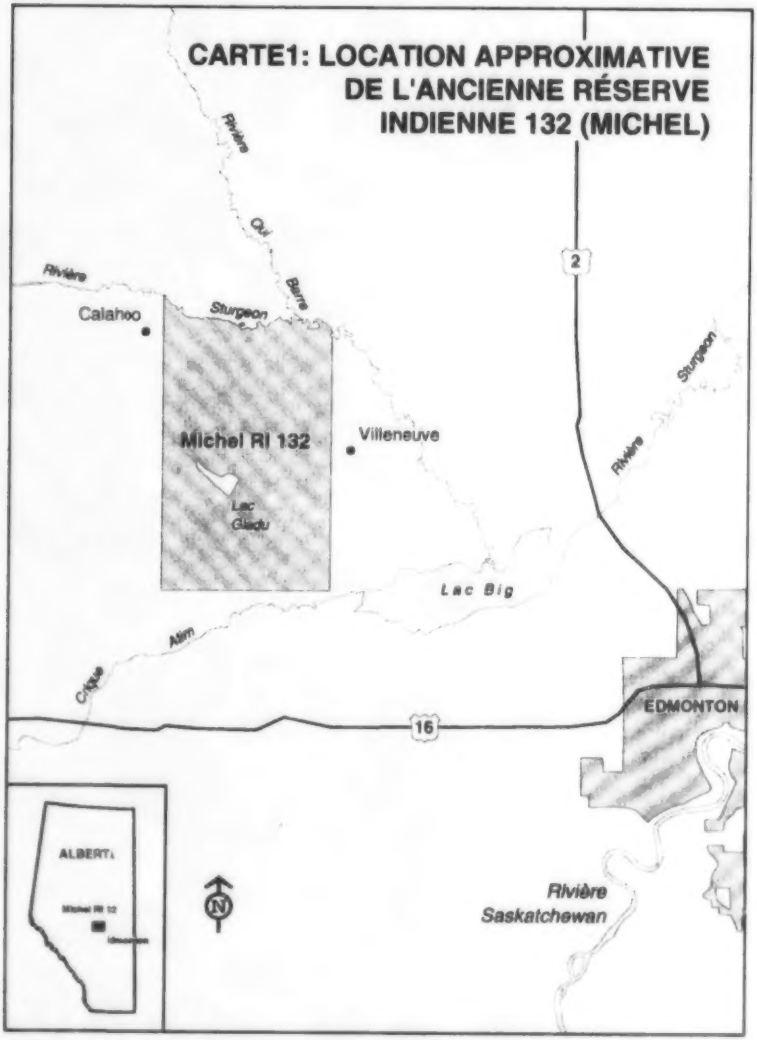
Ainsi, l'idée maîtresse derrière l'émancipation était que si un Indien pouvait fonctionner dans la société dominante, il devrait pouvoir le faire et même être encouragé à le faire puisque le but ultime du gouvernement était d'intégrer l'ensemble du peuple indien à la société canadienne. Ce principe fondamental est exprimé ouvertement dans la *Loi sur les Indiens* jusqu'à ce que soient abrogées les dispositions relatives à l'émancipation en 1985[19].

La première *Loi sur les Indiens [à l'époque l'Acte des Sauvages]*, adoptée en 1876, maintenait en vigueur les dispositions d'émancipation volontaire de l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle* et ajoutait de nouvelles mesures visant à accélérer le processus d'assimilation, étant donné que l'émancipation volontaire s'était avérée impopulaire chez les Indiens. Par exemple, l'article 86 de la *Loi* prévoit l'émancipation involontaire d'un Indien qui devient médecin, avocat ou ministre du culte, ou qui obtient un diplôme universitaire[20]. Aux termes de l'article 93, une bande au complet peut être émancipée. De plus, une disposition de l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle* de 1869 qui prévoit qu'une femme indienne mariant un non-Indien perd son titre d'Indienne et son appartenance à la bande, et c'est aussi le cas des enfants issus du mariage, demeure en vigueur dans la première *Loi sur les Indiens*.

18 *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (Ottawa: ministre des Approvisionnements et Services, 1996), Vol. 1, p. 290-291 (ci-après le Rapport de la CRPA).

19 Nous sommes attentifs à la critique selon laquelle le projet de loi C-31 recèle une politique d'assimilation, mais sous forme déguisée. Voir le Rapport de la CRPA, Vol. 1, p. 329-331.

20 Il est à remarquer que cette disposition est modifiée deux ans plus tard par le biais d'un amendement prévoyant l'émancipation *volontaire* des Indiens qui font des études supérieures.


CARTE1: LOCATION APPROXIMATIVE
DE L'ANCIENNE RÉSERVE
INDIENNE 132 (MICHEL)
Rivière
Qui
Barre
Rivière
Calahoo
Sturgeon
2
Sturgeon
Michel RI 132
Villeneuve
Rivière
Lac
Gladu
Lac Big
Athabasca
Rivière
EDMONTON
16
ALBERTA
Rivière
Saskatchewan

Les grandes lignes de la politique d'émancipation demeurent intactes dans les versions successives de la *Loi sur les Indiens*, même si les dispositions elles-mêmes ont été modifiées de différentes manières. La *Loi* est amendée en 1920 afin de permettre l'émancipation obligatoire des Indiens «aptes à l'émancipation», cette aptitude devant être déterminée par un comité d'examinateurs nommés par le surintendant général des Affaires indiennes. L'émancipation obligatoire est demeurée en vigueur malgré une importante révision de la *Loi* en 1951. Sous le régime de l'article 112 de la *Loi* de 1951, le ministre est autorisé à créer un comité d'enquête chargé de faire rapport sur la pertinence d'émanciper un Indien ou une bande, que l'Indien ou la bande en ait fait la demande ou non[21]. De plus, le gouverneur en conseil pouvait émanciper une bande en application de l'article 111, lorsque la bande a demandé son émancipation, si elle est considérée comme capable de gérer ses propres affaires, et si une majorité des électeurs de la bande ont indiqué leur volonté d'être émancipés. La Loi de 1951 correspond aussi avec l'introduction de l'émancipation obligatoire d'une Indienne «qui a épousé une personne non indienne[22].» Cette clause des «femmes mariées à un non-Indien», l'alinéa 12(1)b), a fait l'objet de nombreuses contestations en matière de droits de la personne[23].

Malgré le fait qu'il est largement reconnu que la politique d'émancipation du gouvernement est manifestement discriminatoire et coloniale, l'émancipation demeure dans la *Loi sur les Indiens*dans ses diverses versions jusqu'en 1985. En application de l'art. 109 de la *Loi* de 1985, avant le projet de loi C-31, un Indien ou une Indienne pouvaient être émancipés volontairement, et une Indienne était émancipée involontairement si elle mariait un non-Indien :

---

21 L'aspect involontaire de l'article 112 est éliminé dans la version de 1960-1961 de la Loi, de manière à ce que le ministre puisse former un comité d'enquête seulement lorsqu'une bande a demandé à être émancipée.

22 Même si la première *Loi sur les Indiens* prévoit qu'une femme qui marie un non-Indien perd son statut d'Indienne et ne fait plus partie de la bande, les bandes et les autorités fédérales avaient pour pratique de ne pas s'occuper de l'absence de statut et de laisser les femmes faire partie de la bande de manière informelle, de leur laisser garder des liens avec leur collectivité, même de résider dans la réserve dans de nombreux cas et de recevoir les annuités du traité. L'émancipation entraînait non seulement la perte de statut, mais la vente forcée ou la disposition de terres de réserve, et le versement de la part de la femme du principal des fonds de la bande et des deniers consentis par traité. Pour plus de détails sur la façon dont la *Loi* de 1951 tente de couper les liens entre les femmes «mariées à un non-Indien» et leurs collectivités, voir le Rapport de la CRPA, Vol. 1, p. 323-327.

23 La perte de statut des femmes se mariant avec des non-Indiens est devenue célèbre grâce à l'affaire *Lovelace*. Après que les dispositions sur le mariage avec des non-Indiens aient survécu à une contestation fondée sur la *Déclaration canadienne des droits* (*Canada* c. *Lavell*, [1974] RCS 1349), Sandra Lovelace porte le combat sur la scène internationale. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies juge que ces dispositions violent le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

109. (1) Lorsque le ministre signale, dans un rapport, qu'un Indien a demandé l'émancipation et qu'à son avis, ce dernier, à la fois :

a) est âgé de vingt et un ans,

b) est capable d'assumer les devoirs et les responsabilités de la citoyenneté;

c) pourra, une fois émancipé, subvenir à ses besoin et à ceux des personnes à sa charge,

le gouverneur en conseil peut déclarer par décret que l'Indien, son épouse et ses enfants mineurs célibataires sont émancipés.

(2) Sur le rapport du ministre, indiquant qu'une Indienne a épousé un non-Indien, le gouverneur en conseil peut, par décret, déclarer que la femme en question est émancipée à compter de son mariage et, sur la recommandation du ministre, peut, par décret, déclarer que tous les enfants ou certains d'entre eux sont émancipés à compter de la date du mariage ou de telle autre date que le décret peut spécifier.

De plus, les articles 112 et 113 fixent les procédures d'émancipation d'une bande. Le texte de l'article 112 est le suivant :

112. (1) Lorsque le ministre signale, dans un rapport, qu'une bande a demandé l'émancipation et a soumis un projet en vue de la disposition ou du partage des fonds de la bande et des terres comprises dans la réserve et qu'à son avis elle est capable d'administrer ses propres affaires comme municipalité ou partie de municipalité, le gouverneur en conseil peut, par décret, approuver le projet, déclarer que tous les membres de la bande sont émancipés à compter de la date du décret ou d'une date ultérieure que fixe le décret, et prendre des règlements en vue de l'exécution du projet et des dispositions du présent article.

(2) Un décret d'émancipation ne peut être pris sous le régime du paragraphe (1) que si plus de cinquante pour cent des électeurs de la bande signifient, lors d'une réunion convoquée à cette fin, leur consentement à devenir émancipés selon le présent article et leur approbation du projet[24].

L'article 113 prévoit la création d'une comité, lorsqu'une bande a demandé son émancipation, pour faire enquête et faire rapport au ministre sur la pertinence d'émanciper la bande, sur la conformité du plan de répartition des biens, ou sur toute autre question touchant l'émancipation.

Enfin, les conséquences juridiques de l'émancipation étaient énoncées à l'article 110 de la *Loi* de 1985 :

24 Cette disposition est essentiellement la même que l'article 111 de la Loi de 1951.

110. Une personne à l'égard de laquelle un décret d'émancipation est pris en vertu de la présente loi est réputée, à compter de la date de ce décret ou de la date d'émancipation qu'il prévoit, ne pas être Indien au sens de la présente loi ou de quelque autre loi ou règle de droit.

LE PROJET DE LOI C-31

Le projet de loi C-31 est déposé à la Chambre des communes en 1985. Le projet de loi avait pour objet d'éliminer la discrimination de la *Loi sur les Indiens* en conformité avec la *Charte canadienne des droits et libertés*, en abrogeant toutes les dispositions relatives à l'émancipation et en redonnant à bon nombre d'Indien leur statut qu'ils avaient perdu. Il visait aussi à donner aux bandes la responsabilité de leur effectif.

En présentant le projet de loi C-31 en deuxième lecture, l'hon. David Crombie, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque, expose les principes sous-jacents au projet de loi :

> Cette mesure se fonde sur certains principes [. . .] Premièrement, la discrimination fondée sur le sexe doit disparaître de la Loi sur les Indiens.
>
> Deuxièmement, la condition d'Indien aux termes de la loi et l'appartenance à la bande sont rendues à ceux qui en ont été dépouillés à cause de dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens.
>
> Troisièmement, personne ne doit acquérir ou perdre cette condition par le mariage.
>
> Quatrièmement, les personnes qui ont acquis des droits doivent les conserver.
>
> Cinquièmement, les premières nations indiennes qui le désirent pourront décider qui seront leurs membres. Tels sont les principes du projet de loi.

Plus loin dans son discours, le ministre Crombie ajoute ce qui suit :

> La mesure efface à jamais le concept d'émancipation en vertu duquel de nombreux Indiens ont été forcés contre leur gré d'abandonner leur condition et leur appartenance à une bande. Aussi incroyable que cela puisse être, certains ont perdu leur condition d'Indien pour la simple raison qu'ils s'étaient enrôlés dans les Forces armées, qu'ils ont fait des études universitaires ou sont devenus membres du clergé.

Et :

> S'il est vrai qu'il existe d'autres façons d'atteindre ces objectifs, je dois réaffirmer les conviction inébranlables du gouvernement à l'égard des objectifs fondamentaux. D'abord, la mesure doit supprimer toutes les dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens; en second lieu, elle doit rétablir le statut et la condition de ceux qui

les ont perdus du fait de ces dispositions discriminatoires et enfin, elle doit permettre aux Premières nations indiennes qui le désirent de définir elles-mêmes les règles d'appartenance à la bande. Ce sont les trois principes qui ont guidé notre recherche de l'équilibre et de l'équité. . .[25]

Au départ, le concept d'équité associé au projet de loi s'applique au rétablissement du statut d'Indien et à la réintégration à la bande des femmes mariées à des non-Indiens et d'autres ayant été émancipés contre leur volonté par discrimination sexuelle dans la *Loi sur les Indiens*. Mais au cours du débat, il devient évident que certains cas d'émancipation volontaire pourraient aussi être considérés injustes, étant donné les pressions sociales, économiques et culturelles ayant pu pousser un Indien à demander à être émancipé. Cette question fait alors intervenir le conflit entre la résolution de la discrimination et la reconnaissance du droit de la bande de déterminer qui seront ses membres, si elle le désire. Plus particulièrement, certains se préoccupent du fait qu'il ne serait pas juste que le gouvernement réintègre à leur bande des personnes qui avaient demandé à être émancipées. Par exemple, le 10 juin 1985, l'hon. M. Penner, alors adjoint parlementaire du ministre des Affaires indiennes, fait la déclaration suivante au cours d'un débat sur le projet de loi C-31 :

Au cours des audiences du comité, nous avons reconnu que la distinction entre le geste volontaire et involontaire était spécieuse puisqu'un grand nombre de problèmes d'ordre social, psychologique, économique et culturel peuvent pousser une personne à s'émanciper soi-disant volontairement. S'agissait-il vraiment d'un acte volontaire? La personne savait-elle vraiment ce qu'elle faisait? Si la personne était mariée et avait des enfants, a-t-elle pris le temps de discuter avec sa famille des répercussions de cette décision? Selon certains témoignages, ce n'était pas toujours le cas.

Même si le projet de loi C-31 stipule que nous permettrons aux Indiens d'être réintégrés dans leurs droits, il ne faut pas, à mon avis, établir des critères de sélection aussi stricts que ne le prévoyait la première version du projet de loi. Le comité a déclaré que nous devrions étendre ce privilège à d'autres personnes qui ont été émancipées ou qui ont perdu leurs droits d'Indien pour leur permettre de présenter une demande de réinscription au registraire. [. . .]

Au nom de la justice, si nous voulons autoriser d'autres personnes à être réintégrées dans leurs droits, nous ne pouvons faire de distinction artificielle entre les personnes qui renoncent à leur droits volontairement et celles qui le font involontairement[26].

25 Canada, Chambre des communes, *Débats*, (1er mars 1985), p. 2644-2646.
26 Canada, Chambre des communes, *Débats*, (10 juin 1985), p. 5570.

Finalement, le projet de loi est amendé de manière à rendre le statut d'Indien aux émancipés volontaires, mais à laisser la question de l'appartenance à une bande de ces personnes aux bandes ayant choisi de s'occuper elles-mêmes de l'administration de leur liste de bande en vertu de l'article 10 de la *Loi sur les indiens* modifiée. Ainsi, la *Loi sur les Indiens* actuelle, telle que modifiée par le projet de loi C-31, fait la distinction entre les personnes qui ont été émancipées à cause de leur sexe et parce qu'elles s'étaient mariées, et celles qui ont perdu leur statut pour d'autres raisons.

Il est utile, à ce point du rapport, d'examiner les dispositions touchant le titre et l'appartenance dans la *Loi*, nommément aux articles 6 et 11[27] :

> 6. (1) Sous réserve de l'article 7 [*qui détermine quelles personnes n'ont pas le droit à l'inscription*] [28], une personne a le droit d'être inscrite si elle remplit une des conditions suivantes :
>
> a) elle était inscrite ou avait le droit de l'être le 16 avril 1985;
>
> b) elle est membre d'un groupe de personnes déclaré par le gouverneur en conseil après le 16 avril 1985 être une bande pour l'application de la présente loi;
>
> c) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iv) [*la mère et la grand-mère paternelle ne sont pas membres d'une bande, aussi connu comme la « règle mère/grand-mère »*][29], de l'alinéa 12(1)b) [*femme mariée à un non-Indien*] ou du paragraphe 12(2) [*enfant illégitime d'un père non indien*] ou en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) [*une personne émancipée*]conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(2) [... *en raison d'un mariage à un non-Indien, y compris les enfants issus du mariage*], dans leur version antérieure au 17 avril 1985, ou en vertu

27 Pour faciliter la consultation, nous avons ajouté une brève explication entre crochets sur les dispositions dont il est question à l'article 6; une explication plus détaillée est donnée dans une note au besoin.

28 En application de l'article 7, une femme non indienne ayant droit à l'inscription, en vertu des versions antérieures de la Loi, parce qu'elle est mariée à un Indien inscrit, et dont le nom a été retranché du registre des Indiens, n'a pas droit à l'inscription.

29 Jack Woodward, dans *Native Law* (Toronto: Carswell, 1989), p. 26 dit que « La règle mère/grand-mère, en termes généraux, prévoit que lorsqu'une femme obtenait le statut d'Indien uniquement de par son mariage à un Indien, son fils issu de ce mariage ne pouvait transmettre ce statut d'Indien à ses enfants s'il mariait une non-Indienne. (La règle ne s'appliquait pas aux filles issues de ce mariage, parce qu'elles n'avaient jamais pu transmettre le statut d'Indien à moins de marier un Indien. De plus, les enfants illégitimes de ces femmes ne pouvaient être rayés de la liste en cas de contestation de paternité fructueuse.) »

de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions[30];

d) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) [*une personne émancipée*] conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(1) [*sur demande en vue d'être émancipée, y compris la femme et les enfants d'un homme émancipé volontairement*], dans leur version antérieure au 17 avril 1985, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions;

e) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande :

(i) soit en vertu de l'article 13 [*a cessé d'être membre d'une bande parce qu'elle réside dans un pays étranger*], dans sa version antérieure au 4 septembre 1951, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui de cet article,

(ii) soit en vertu de l'article 111 [*émancipation à la suite d'études postsecondaires ou professionnelles*], dans sa version antérieure au 1er juillet 1920, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui de cet article;

f) ses parents ont tous deux le droit d'être inscrits en vertu du présent article ou, s'ils sont décédés, avaient ce droit à la date de leur décès.

(2) Sous réserve de l'article 7, une personne a le droit d'être inscrite si l'un de ses parents a le droit d'être inscrit en vertu du paragraphe (1) ou, s'il est décédé, avait ce droit à la date de son décès[31].

Alors que l'article 6 énumère les personne qui ont le droit d'être inscrites comme Indien, l'article 11 énonce des règles additionnelles régissant le droit de faire partie d'une bande. Il est important d'observer que des règles

30 Les parties pertinentes de l'article 12 de la *Loi sur les Indiens* S.R.C. 1952, c. 149, sont les suivantes :

12.(1) Les personnes suivantes n'ont pas le droit d'être inscrites, savoir :

a) une personne qui [. . .]

(iii) est émancipée, ou

(iv) [. . .] dont la mère et la grand-mère paternelle ne sont pas des personnes [. . .] admises à être inscrites [. . .], et

b) une femme qui a épousé une personne non indienne.

Le paragraphe 109(2) de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C., 1970, c. I-6, porte que :

109.(2) Sur le rapport du Ministre, indiquant qu'une Indienne a épousé un non-Indien, le gouverneur en conseil peut, par ordonnance, déclarer que la femme en question est émancipée à compter de son mariage et, sur la recommandation du Ministre, peut, par ordonnance, déclarer que tous les enfants ou certains d'entre eux sont émancipés à compter de la date du mariage ou de telle autre date que l'ordonnance peut spécifier.

31 Le paragraphe 6(2) prévoit des règles particulières d'inscription pour les personnes qui ont le droit d'être inscrites lorsque seul un de leurs parents avait droit au statut d'Indien en vertu du par. 6(1). Cette disposition a pour effet qu'une personne qui est inscrite en vertu du par. 6(2) a un droit limité de transmission du statut d'Indien à ses enfants.

différentes s'appliquent lorsque la bande a repris du ministère des Affaires indiennes la responsabilité de sa liste de bande :

> 11. (1) À compter du 17 avril 1985, une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande tenue pour cette dernière au ministère si elle remplit une des conditions suivantes :
>
> a) son nom a été consigné dans cette liste, ou elle avait droit à ce qu'il le soit le 16 avril 1985;
>
> b) elle a le droit d'être inscrite en vertu de l'alinéa 6(1)b) [*membre d'un groupe déclaré être une bande par le gouverneur en conseil*] comme membre de cette bande;
>
> c) elle a le droit d'être inscrite en vertu de l'alinéa 6(1)c) [*comprend les femmes ayant épousé un non-Indien; les personnes exclues par la règle mère/grand-mère; les enfant illégitimes de père non indien; les enfants indiens qui ont été émancipés parce que leur mère a épousé un non-Indien*] et a cessé d'être un membre de cette bande en raison des circonstances prévues à cet alinéa;
> [. . .]
>
> (2) [. . .] lorsque la bande n'a pas la responsabilité de la tenue de sa liste prévue à la présente loi, une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans la liste de bande tenue au ministère pour cette dernière dans l'un ou l'autre des cas suivants :
>
> a) elle a le droit d'être inscrite en vertu des alinéas 6(1)d) [*a cessé d'être membre pour cause de résidence dans un autre pays*] ou e) [*émancipée en raison d'études postsecondaires ou professionnelles*] et elle a cessé d'être un membre de la bande en raison des circonstances prévues à l'un de ces alinéas;
>
> b) elle a le droit d'être inscrite en vertu de l'alinéa 6(1)f) ou du paragraphe 6(2) et un de ses parents visés à l'une de ces dispositions a droit à ce que son nom soit consigné dans la liste de bande [. . .]

Pour comprendre ces dispositions, il est important de se rendre compte que l'article 6 énonce les catégories d'Indiens qui ont le droit de reprendre leur condition d'Indien, et que l'article 11 traite de la question distincte de l'appartenance à la bande. Même si certains émancipés involontaires ont le droit en vertu du projet de loi C-31 à la fois de reprendre leur statut et de réintégrer la bande que la bande ait ou non repris la responsabilité de sa

liste, dans sa structure, le projet de loi fait la distinction entre la condition d'Indien et l'appartenance à une bande[32].

De façon plus spécifique, le paragraphe 11(1) prévoit qu'une personne a droit automatiquement à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande (donc a droit d'être membre d'une bande) si elle a le droit d'être inscrite en vertu des alinéas 6(1)b) ou 6(1)c) que la liste de la bande soit tenue par la bande elle-même ou au ministère. Pour paraphraser le texte de la loi, l'alinéa 6(1)b) prévoit que certaines personnes ont maintenant le droit d'être inscrites si elles appartiennent à un groupe qui a été déclaré être une bande après le 17 avril 1985 et l'alinéa 6(1)c) indique qu'elles ont le droit d'être inscrites et de faire partie d'une bande si elles ont été émancipées involontairement parce que ce sont des femmes ayant marié un non-Indien, des enfants illégitimes d'un père non indien, des enfants indiens émancipés parce que leur mère a marié un non-Indien ou parce que leur mère et leur grand-mère paternelle n'étaient pas Indiennes (la «règle mère/grand-mère»). Mais si la bande est responsable de la tenue de sa liste, en vertu du paragraphe 11(2), il revient à cette bande de décider quelles personnes ont le droit à l'inscription sur sa liste en application des alinéas 6(1)d), e) ou f), ou du paragraphe 6(2)[33]. Ces dispositions donnent à certaines personnes le droit d'être inscrites si elles avaient été émancipées volontairement, si leur nom a été retranché du registre parce qu'elles résidaient dans un pays étranger ou si elles ont été émancipées parce qu'elles ont fait des études postsecondaires ou professionnelles. La bande est libre de refuser à ces gens d'appartenir à la bande. Encore une fois, ce n'est que si la bande n'est pas responsable de la tenu de la liste que ces catégories de personnes ont le droit d'être inscrites sur la liste de membres d'une bande tenue par le ministère.

En dernière observation, on peut dire que les articles 6 et 11 de la *Loi* ne tiennent pas expressément compte des personnes qui ont été émancipées dans le cadre de l'émancipation d'une bande. Les raisons de ce vide apparent ne sont pas claires à la lumière du journal des débats parlementaires.

Avant de mettre fin à la discussion sur le projet de loi C-31, nous aimerions commenter l'utilisation que nous avons faite de la preuve extrinsèque.

32 L'Hon. Penner justifie de la manière suivante cette distinction . «Je conclurais en faisant la même distinction que le ministre entre l'inscription dans le registre des Indiens et la liste de bande parce qu'il faut éviter que cette disposition ne soit interprétée comme si elle nous donnait le droit d'imposer certaines personnes aux Premières Nations sans leur consentement.» Canada, Chambre des communes, *Débats* (10 juin 1985), 5570.

33 L'article 10 de la *Loi sur les Indiens* prévoit qu'une bande «peut décider de l'appartenance à ses effectifs si elle en fixe les règles par écrit conformément au présent article . . .». En vertu de l'article 9, la liste des membres de chaque bande est tenue au ministère jusqu'à ce que la bande assume la responsabilité de sa liste.

Bien que l'histoire parlementaire du projet de loi C-31 soit exposée dans les pages qui précèdent pour le contexte, nous sommes conscients qu'elle ouvre la voie à l'exercice d'interprétation de la loi qui suivra. Nous abordons aussi cette question parce que le Canada s'est opposé à l'utilisation des débats parlementaires dans la présente enquête, faisant valoir qu'en vertu des principes généraux de droit, les interprètes de la loi ne devraient pas tenir compte d'éléments de preuve de ce genre.

Même si nous sommes d'accord qu'en général, les débats parlementaires ne sont pas admissibles selon les règles officielles, il existe une exception bien établie à cette exclusion : bien que l'on ne puisse se fonder sur les débats pour déterminer la signification d'une disposition particulière, on peut les utiliser pour préciser le contexte de la loi et l'injustice à laquelle la loi devait remédier[34]. Le fait que nous ayons eu recours aux débats parlementaires pour préciser le contexte de l'adoption du projet de loi C-31 cadre bien avec les limites de cette exception. De plus, nous remarquons qu'il y a une tendance à admettre de plus en plus ce genre de preuve extrinsèque. Comme l'explique Pierre-André Côté dans son ouvrage ***Interprétation des lois*** :

> [. . .] cette exception à la règle d'exclusion des travaux préparatoires signifie, à terme, l'abandon total de cette règle, car il est en effet extrêmement difficile en pratique de distinguer les cas où un élément de preuve extrinsèque est utilisé « pour interpréter la loi » des cas où on y a recours seulement pour établir « le contexte » d'adoption de la loi. On peut d'ores et déjà entrevoir le moment où l'on aura cessé de discuter de l'admissibilité de ces éléments et où le débat se déplacera vers le poids qu'il convient de leur accorder dans les décisions[35].

En effet, dans la décision récente ***Bande indienne de St. Mary's*** c. ***Cranbrook (ville)***[36], la Cour suprême du Canada renvoie expressément au débat parlementaire à l'appui de son interprétation d'une disposition de la ***Loi sur les Indiens***, sans aborder la pertinence de se fonder sur la preuve extrinsèque. Il est à noter que le Canada a porté l'affaire ***Bande indienne de St. Mary's*** à notre attention après avoir présenté son mémoire écrit[37].

---

34 P.-A. Côté, ***Interprétation des lois*** (2e éd.) (Cowansville: Les Éditions Yvon Blais, 1991), p. 364-367.

35 ***Ibid.***, p. 366. Il est à remarquer qu'un point de vue similaire est exprimé dans un autre ouvrage de pointe en matière d'interprétation des lois : voir Ruth Sullivan, ***Driedger on the Construction of Statutes*** (3d ed) (Toronto: Butterworths, 1994), p. 448-449.

36 ***Bande indienne de St. Mary's*** c. ***Cranbrook*** (1997), 147 DLR (4th) 385; [1997] 2RCS 657.

37 Richard Wex, Services juridiques, MAINC, à Ron Maurice, Conseiller juridique de la Commission, Commission des revendications des Indiens, 3 septembre 1997. (Dossier de la CRI 2108-17-1.)

FAITS PERTINENTS À LA REVENDICATION

Les paragraphes qui suivent exposent certains faits qui sont nécessaires pour que la Commission puisse trancher la question en l'espèce. Nous ne donnerons que les faits essentiels comme contexte, et afin d'éviter d'examiner la validité des émancipations qu'a subies la bande de Michel. (Les autres questions relatives à la validité des émancipations de 1928 et 1958 échappent à la présente enquête sur entente entre les parties.) Autrement dit, nous ne sommes par disposés à tirer de conclusions sur les faits en litige dans la présente enquête quant à la validité des émancipations.

La bande de Michel a conclu un traité avec le Canada lorsque le chef Michael Callihoo a signé l'adhésion au Traité 6 en 1878[38]. En 1880, une réserve de 40 milles carrés, la réserve indienne de Michel (RI) n° 132 est arpentée sur la rivière Sturgeon à environ 8 milles de la mission catholique de St. Albert, au nord-ouest d'Edmonton[39]. Cette réserve est confirmée par le décret CP 1151 du 17 mai 1889[40].

Au fil des ans, l'effectif de la bande de Michel est affecté du fait que des personnes et des familles sont émancipées en application des dispositions de la *Loi sur les Indiens* régissant la condition d'Indien et l'appartenance à une bande. Un certain nombre de personnes auraient été touchées par les dispositions d'émancipation obligatoire des diverses versions de la *Loi sur les Indiens*. De plus, en 1928, dix familles sont émancipées sur la recommandation d'un comité d'émancipation créé par les Affaires indiennes en vertu de l'art. 110 de la *Loi sur les Indiens* de 1927[41]. Le 16 mai 1928, le gouverneur en conseil déclare émancipés ces personnes membres de la bande[42]. Puis, en 1958, suite aux recommandations d'un comité d'enquête nommé en vertu de l'art. 112 de la *Loi* de 1952, la bande de Michel au complet est émancipée[43]. Quatre membres qui n'étaient pas considérés en mesure de subvenir à leurs besoins ne sont pas émancipés avec le reste de la bande, mais leur nom est

38 *Copie du Traité n° 6 conclu entre Sa Majesté la Reine et les Cris des plaines, les Cris des bois et d'autres tribus indiennes aux Forts Carlton et Pitt et à Battle River, et adhésions à ce dernier* (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1981) (Documents de la CRI, p. 1).

39 George A. Simpson, arpenteur, au surintendant général, 1er décembre 1880, dans Canada *Documents de la Session du Parlement*, 1881-1881, no. 14, *Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 31 décembre 1880* (Documents de la CRI, p. 8-9).

40 Décret CP 1151, 17 mai 1889 (Documents de la CRI, p. 64-65).

41 Comité d'émancipation au commissaire Graham, 15 juillet 1927, dossier du MAINC E6015-D32, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 312-316) et inspecteur Morison au commissaire Graham, 18 juillet 1927 (Documents de la CRI, p. 317-319).

42 Décret CP 35/811, dossier du MAINC 774/20-3-132 (Documents de la CRI, p.384-385).

43 Décret CP 1958-375, 18 mars 1958 (Documents de la CRI, p. 811-818).

retranché de la liste de la bande de Michel et transféré sur la liste générale[44]. En 1962, toutes les terres de réserve et tous les biens de la bande de Michel avaient été distribués à ses membres émancipés[45].

En conséquence du projet de loi C-31, environ 660 personnes qui sont d'anciens membres ou descendants de la bande de Michel ont retrouvé leur condition d'Indien selon l'article 6 de la *Loi* et sont présentement inscrits au registre des Indiens[46]. La preuve laisse croire que la majorité, si ce n'est la totalité, d'entre eux sont d'anciens membres et des descendants de membres ayant été émancipés avant 1958. Les membres de la bande et leurs descendants qui ont été émancipés avec la totalité de la bande de Michel en 1958 avaient le droit d'être inscrits uniquement s'ils faisaient partie de l'une des catégories énumérées à l'article 6 de la *Loi sur les Indiens*.

44 Note marginale dans la note de service de H. M. Jones, directeur, au sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, 21 février 1958 (Documents de la CRI, p. 803).

45 L. L. Brown, adjoint particulier au directeur, au curateur public, Province de l'Alberta, 25 mai 1902 (Documents de la CRI, p. 874). Il est à remarquer, toutefois, que M. Jerome Slavik a présenté des renseignements nouveaux le 8 janvier 1998 lesquels ont une incidence sur cette question. Si le rapport et les recommandations de la Commission dans la présente enquête ne mènent pas à une résolution de la question en litige, ces renseignements nouveaux pourront faire l'objet d'une nouvelle enquête sur la validité des émancipations de 1928 et 1958.

46 Mémoire du gouvernement du Canada, 18 juillet 1997, p. 21. En application de l'article 5 de la *Loi sur les Indiens*, le ministère tient un registre des Indiens, dans lequel est consigné le nom de chaque personne inscrite comme Indien en vertu de la *Loi*.

PARTIE III

QUESTIONS À L'ÉTUDE

La question fondamentale dont est saisie la Commission est de savoir si les descendants et les anciens membres de la bande de Michel ont le droit d'être reconnus comme bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Pour définir la portée de la présente enquête, les parties ont convenu de l'hypothèse et de l'exposé des questions que voici :

Hypothèse

Aux fins de répondre à la présente question, et sans préjudice ou admission de faits, la bande indienne de Michel a cessé d'exister comme bande aux termes de la *Loi sur les Indiens* en 1958 à la suite de son émancipation.

Question

Est-ce que les modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens*, prises avec les autres dispositions de la *Loi sur les Indiens*, créent l'obligation légale pour le Canada de reconstituer la bande de Michel au sens de la *Loi sur les Indiens*, l'habilitant ainsi à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières?

Questions secondaires

i) Le Canada était-il obligé en droit de tenir une liste des membres de la bande indienne de Michel après l'émancipation de 1958?

ii) À la suite des modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens*, le Canada a-t-il l'obligation légale de consigner les noms de tous les anciens membres de la bande indienne de Michel ou de certains d'entre eux, ou de leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indien, sur la liste des membres de la bande de Michel? Le fait d'avoir son nom sur la liste de bande a-t-il pour conséquence de faire d'une personne un membre de la bande de Michel?

iii) Si cette obligation légale existe, est-ce que cela entraîne la reconstitution de la bande indienne de Michel?

iv) Le Canada est-il obligé en droit de reconnaître qu'une partie ou l'ensemble des anciens membres de la bande indienne de Michel et leurs descendants qui ont

retrouvé leur condition d'Indien constituent maintenant la bande de Michel au sens de la *Loi sur les Indiens* et de la Politique des revendications particulières?

PARTIE IV

ANALYSE

PRINCIPES D'INTERPRÉTATION DES LOIS

Les parties ne s'entendent pas sur les principes généraux d'interprétation applicables aux lois touchant les Indiens. Puisque la présente enquête représente essentiellement un exercice d'interprétation des lois, il est nécessaire de régler cette question et de préciser notre approche dès le départ.

La Société fait valoir que les dispositions de la *Loi sur les Indiens* en cause peuvent avoir plus d'une interprétation et, selon l'arrêt *Nowegijick* c. *La Reine*[47], que l'ambiguïté doit être résolue en faveur des Indiens. Le Canada prétend qu'il n'y a pas d'ambiguïté et, en outre, que le principe de *Nowegijick* ne s'applique pas aux lois, mais seulement à l'interprétation des traités. Cet argument du Canada est fondé sur *Mitchell* c. *La bande indienne de Peguis*[48] et la décision récente de la Cour suprême du Canada *R.* c. *Lewis*[49].

Selon le principe *Nowegijick*, «les traités et les lois visant les Indiens doivent recevoir une interprétation libérale et que toute ambiguïté doit profiter aux Indiens[50].» Le principe se raffine dans l'arrêt *Mitchell*, où le juge La Forest cerne les différences entre les traités et les lois et explique comment ces différences influent sur l'exercice d'interprétation. Étant donné l'importance accordée à ce principe d'interprétation, il est utile d'examiner en détail l'analyse du juge La Forest :

> Je souligne au départ que je ne conteste pas le principe que les traités et les lois visant les Indiens devraient recevoir une interprétation libérale et que toute ambiguïté devrait profiter aux Indiens. Dans le cas des traités, ce principe se justifie par le fait que la Couronne jouissait d'un pouvoir de négociation supérieur au moment de la

47 *Nowegijick* c. *La Reine* [1983] 1 RCS 29.
48 *Mitchell* c. *La bande indienne de Peguis* [1990] 2 RCS 85.
49 *R.* c. *Lewis* [1996] 1 RCS 921.
50 *Nowegijick* c. *La Reine* [1983] 1 RCS 29, p. 36.

négociation des traités avec les peuples autochtones. Du point de vue des Indiens, les traités ont été rédigés dans une langue étrangère et faisaient appel à des concepts juridiques d'un système de droit qui leur était inconnu. Dans l'interprétation de ces documents, il est donc tout simplement juste que les tribunaux tentent d'interpréter les diverses dispositions selon ce que les Indiens ont pu en avoir compris.

Mais selon ma conception de l'affaire, des considérations quelque peu différentes doivent s'appliquer dans le cas des lois visant les Indiens. Alors qu'un traité est le produit d'une négociation entre deux parties contractantes, les lois relatives aux Indiens sont l'expression de la volonté du Parlement. Cela étant, je ne crois pas qu'il soit particulièrement utile d'essayer de déterminer comment les Indiens peuvent comprendre une disposition particulière. Je pense que nous devons plutôt interpréter la loi visée en tentant de déterminer ce que le Parlement voulait réaliser en adoptant l'article en question. Ce point de vue ne constitue pas un rejet de la méthode d'interprétation libérale. Comme je l'ai déjà dit, il est clair que dans l'interprétation d'une loi relative aux Indiens, et particulièrement de la Loi sur les Indiens, il convient d'interpréter de façon large les dispositions qui visent à maintenir les droits des Indiens et d'interpréter de façon restrictive les dispositions visant à les restreindre ou à les abroger.

[. . .]

En même temps, je n'accepte pas que cette règle salutaire portant que les ambiguïtés législatives doivent profiter aux Indiens revienne à accepter automatiquement une interprétation donnée pour la simple raison qu'il peut être vraisemblable que les Indiens la préférerait à toute autre interprétation différente. Il est également nécessaire de concilier toute interprétation donnée avec les politiques que la Loi tente de promouvoir[51].

Par conséquent, le principe ne se limite pas simplement à dire que toute interprétation profitant aux Indiens devrait être acceptée, parce que, bien entendu, nous exigeons quand même qu'elle soit fidèle au texte et à l'objet de la loi. Les lois touchant les Indiens devraient être interprétées de manière libérale, eu égard à l'intention du Parlement contenue dans le texte. Il semble donc que l'argument de la Société simplifie peut-être à outrance cette question. En même temps, par ailleurs, l'affirmation du Canada que le principe de *Nowegijick* ne s'applique plus en contexte d'interprétation des lois est clairement exagérée.

Dans l'arrêt *Lewis*, la Cour suprême du Canada résume les règles d'interprétation des lois touchant les Indiens, à commencer par *Nowegijick* et *Mitchell*. La question en litige dans *Lewis* consistait à déterminer si le pouvoir accordé à une bande par la *Loi sur les Indiens* d'adopter des règlements administratifs pour la gestion du poisson «dans la réserve» s'étendait

51 *Mitchell* c. *La bande indienne de Peguis* [1990] 2 RCS 85, p. 143.

à une rivière immédiatement adjacente à la réserve. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Iacobucci entreprend cette tâche en analysant le libellé, le contexte et l'objet de la disposition de la loi. Faisant valoir que ces trois éléments doivent être conciliés, il rejette l'argument voulant qu'une interprétation large, téléologique de l'expression «dans la réserve» était justifiée parce que la pêche est essentielle au bien-être économique et culturel des Autochtones, et que l'objectif général de la *Loi sur les Indiens* consiste à protéger les «activités de subsistances» des Autochtones. Le juge Iacobucci indique que bien que l'interprétation proposée «favorise encore plus la réalisation de l'objectif de protection et de maintien des droits des Indiens visé par le législateur fédéral, ni le texte de la disposition ni son objet n'appuient cette interprétation[52].»

En somme, donc, même si les lois touchant les Indiens doivent être interprétées de façon libérale, une interprétation favorisant la protection des droits des Indiens ne peut être acceptée que si le texte et l'objet de la disposition de la loi peut soutenir pareille interprétation. Ce principe fondamental d'interprétation des lois guide l'analyse qui suit.

Nous passerons maintenant à l'examen de la question principale de la présente enquête, à savoir, si les modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens* obligent le Canada à reconstituer la bande de Michel en tant que bande au sens de la *Loi sur les Indiens* et de la Politique des revendications particulières.

QUESTION SECONDAIRE 1 OBLIGATION LÉGALE DE TENIR LA LISTE DE LA BANDE DE MICHEL

Le Canada était-il obligé en droit de tenir une liste des membres de la bande indienne de Michel après l'émancipation de 1958?

La Société fait valoir que le Canada est obligé, en application de la *Loi sur les Indiens*, de tenir une liste des membres de la bande de Michel même si (nous en faisons l'hypothèse) la bande a cessé d'exister en 1958 et, donc, tous les noms ont été retranchés de la liste. Depuis 1951, le ministère a l'obligation de tenir une liste pour toutes les bandes et de consigner les ajouts et les retraits. Ces exigences se trouvent maintenant aux articles 8 et 9 de la *Loi*, dont voici le texte :[53]

52 *R.* c. *Lewis* [1996] 1 RCS 921, par. 77.
53 Toutes les dispositions de la Loi qui sont pertinentes apparaissent en annexe du présent rapport.

8. Est tenue conformément à la présente loi la liste de chaque bande où est consigné le nom de chaque personne qui en est membre.

9. (1) Jusqu'à ce que la bande assume la responsabilité de sa liste, celle-ci est tenue au ministère par le registraire.

(2) Les noms figurant à la liste d'une bande le 16 avril 1985 constituent la liste de cette bande au 17 avril 1985.

(3) Le registraire peut ajouter à une liste de bande tenue au ministère, ou en retrancher, le nom de la personne qui, aux termes de la présente loi, a ou n'a pas droit, selon le cas, à l'inclusion de son nom dans cette liste.
[. . .]

Selon la Société, on ne trouve rien à l'article 9 ou ailleurs dans la *Loi* qui permette au ministère de détruire une liste de bande, pas plus qu'on y indique que l'exigence de tenir la liste de la bande ne continue pas même si tous les noms en ont été retranchés.

En outre, la Société fait remarquer que le ministère possède en réalité une liste d'anciens membres de la bande de Michel, dont il a besoin à des fins administratives. Ainsi, l'existence à perpétuité d'une liste de la bande est sensée, du point de vue pratique, comme du point de vue juridique. Au-dessus de tous ces arguments, il y a le principe, selon la Société, que toute interprétation des articles 8 et 9 doit servir l'objet des modifications contenues dans le projet de loi C-31, à savoir [traduction] «éliminer et corriger les effets des dispositions discriminatoires en matière d'émancipation de la *Loi sur les Indiens* en redonnant le statut d'Indien aux personnes qui en ont fait la demande et en les réintégrant à leur bande[54].»

Le Canada affirme simplement que s'il n'y a pas de bande et s'il n'y a pas de membre, il n'y a aucune obligation sous le régime de l'article 8 de la *Loi sur les Indiens* actuelle ou des versions précédentes de tenir une liste de la bande. À l'appui de sa position, le Canada invoque le libellé, le contexte et l'objet de l'article 8. Commençant par une analyse du texte de la disposition, le Canada fait remarquer que l'article 8 exige que soit tenue la liste «de chaque bande», et non «de chaque bande et de toute ancienne bande.» L'article 8 exige aussi que soit consigné au ministère le nom «de chaque personne qui en est membre», et non qui en «est ou était» membre. Le Canada fait donc valoir que l'interprétation téléologique de la Société ne peut être justifiée par le libellé de l'article 8. De plus, d'autres articles de la *Loi* touchant les listes de bande et la responsabilité qu'ont les bandes des listes,

54 Mémoire de la Michel Society, 27 juin 1997, p. 20.

comme les articles 10 et 14, présument de l'existence d'une bande. La méthode d'interprétation contextuelle exige que l'on accorde à l'expression «liste de la bande» une signification uniforme partout dans la *Loi*, mais la perspective d'une liste de bande pour une bande qui n'existe pas n'a pas de sens dans le contexte de la *Loi* vue dans son ensemble.

Pour ce qui est de l'argument qu'il existe dans les faits une liste de la bande de Michel, le Canada affirme qu'un dossier historique ou administratif montrant que tous les noms des membres de la bande de Michel ont été retranchés ne constitue pas une liste de la bande au sens de la *Loi*. Enfin, le Canada s'oppose à la façon dont la Société qualifie l'objet du projet de loi C-31, en ce sens que les modifications offrent une distinction claire entre le statut et l'appartenance et qu'elles prévoient que certaines personnes retrouveront seulement leur statut d'Indien sans être réintégrées à une bande.

Bien que nous croyons que le Canada a raison de dire que le projet de loi C-31 fait une distinction entre le statut (article 6) et l'appartenance à la bande (article 11) selon la catégorie d'émancipation, nous convenons avec la Société qu'il est conforme à l'objet du projet de loi C-31 de rendre le statut d'Indien et de réintégrer à la bande au moins les anciens membres de la bande de Michel qui ont été touchés par les dispositions relatives aux femmes mariées à un non-Indien. Pour servir cet objet clair — corriger la discrimination sexuelle passée — il doit y avoir une liste de la bande de Michel. Toutefois, la difficulté repose dans le fait que la méthode téléologique que nous demande d'adopter la Société ne peut être justifiée par le libellé de l'article 8.

L'article 8 oblige le Canada à tenir «conformément à la présente loi la liste *de chaque bande*.» À la lecture de ce texte, il nous apparaît qu'il doit y avoir une bande pour que l'obligation de l'article 8 ait vocation à s'appliquer. Nous convenons avec le Canada qu'il aurait été facile pour le Parlement d'inclure les anciennes bandes à l'article 8 s'il avait eu l'intention de conserver des listes de toutes les bandes ayant existé. En outre, même s'il est vrai qu'il n'y pas de disposition dans la *Loi sur les Indiens* qui permette au ministère de détruire ou d'abandonner les listes de bande, à notre avis, l'absence d'une expression directe de ce pouvoir ne modifie pas l'analyse. Une liste de noms de membres retranchés d'une bande qui n'existe plus cesse simplement d'être une liste de bande, sans que soit exercé un pouvoir positif de destruction ou d'abandon qui doit bénéficier d'une sanction explicite dans la loi. Enfin, nous devons convenir avec le Canada que l'existence continue à des fins administratives d'une liste des noms de membres

retranchés de la bande de Michel ne signifie pas qu'il existe une liste de la bande, telle que définie dans la *Loi sur les Indiens*.

Aux fins de la présente enquête, on a pris pour hypothèse que la bande de Michel a cessé d'exister en tant que bande au sens de la *Loi sur les Indiens* en 1958; donc, depuis 1958, il n'y a plus de bande sur laquelle fonder l'obligation du Canada de tenir une liste de bande. Par conséquent, nous concluons que le Canada n'avait pas à tenir de liste de la bande de Michel après l'émancipation de 1958. En statuant autrement, nous forcerions le sens du texte de l'article de manière à réaliser un certain objet, une méthode qui ne cadre pas avec l'affaire *Lewis*.

QUESTION SECONDAIRE 2 OBLIGATION LÉGALE DE PLACER DES NOMS SUR LA LISTE DE LA BANDE DE MICHEL

À la suite des modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens*, le Canada a-t-il l'obligation légale de consigner les noms de tous les anciens membres de la bande indienne de Michel ou de certains d'entre eux, ou de leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indien, sur la liste des membres de la bande de Michel? Le fait d'avoir son nom sur la liste de bande a-t-il pour conséquence de faire d'une personne un membre de la bande de Michel?

Ayant établi que l'article 8 n'obligeait pas le Canada à tenir la liste de la bande de Michel, on nous demande d'examiner si l'article 11 de la *Loi* crée l'obligation pour le Canada de placer les membres de la Société sur la liste de la bande de Michel. On se souviendra que le projet de loi C-31 donne à certaines personnes, comme les femmes mariées à un non-Indien, le droit de retrouver leur statut d'Indien et de réintégrer la bande. En vertu de l'article 11, une personne dans cette situation «a droit à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande tenue pour cette dernière au ministère». La Société prétend que ceux de ses membres qui ont retrouvé leur statut d'Indien en vertu des alinéas 6(1)c) et d) ont donc *automatiquement* droit à ce que leur nom soit consigné dans la liste de la bande de Michel. Elle prétend de plus que les personnes émancipés avec la bande sont assujetties à l'article 6 et ont aussi le droit à être réintégrées.

En réponse, le Canada fait valoir que l'argument de la Société tourne en rond. L'article 11 prévoit que, dans certains cas, une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande tenue pour cette dernière au ministère. Mais puisqu'il n'y a pas de bande de Michel et de liste de la

bande de Michel, l'article 11 ne peut s'appliquer. Le Canada dit que l'argument de la Société part en quelque sorte de l'hypothèse que l'on crée une bande en application d'un article de la *Loi* qui exige au départ qu'il y ait une bande. De plus l'affirmation que l'article 11 impose au Canada le devoir de constituer une liste de bande pour une bande qui n'existe pas ne cadre pas et n'est pas compatible avec le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par l'article 17 de la *Loi* de créer des bandes et des listes de bande[55].

On nous demande ici d'examiner si les modifications apportées par le projet de loi C-31 devraient être interprétées de sorte que les membres émancipés de la bande de Michel, et les personnes émancipées à titre individuel avant 1958, sont sur un pied d'égalité avec tous les autres Indiens qui ont été émancipés. Le problème, dans le cas des requérants, c'est que la bande de Michel a cessé d'exister en 1958 et, comme on l'a déjà expliqué, il n'y a pas de liste de la bande de Michel. Il y a aussi le problème que les modifications du projet de loi C-31 ne visent pas spécifiquement l'émancipation de bandes; même si l'article 6 traite de manière explicite des dispositions de la loi aux termes desquelles des personnes ont été émancipées, il ne contient pas d'allusion aux dispositions en matière d'émancipation de bandes présentes dans la *Loi sur les Indiens* de 1951 ou dans les versions précédentes.

La Société soutient que nous devrions aborder ce problème du point de vue de l'objet du projet de loi C-31. L'injustice que le projet de loi C-31 entendait corriger était la discrimination créée par les dispositions d'émancipation de la *Loi sur les Indiens*. Puisque l'émancipation des bandes est issue de la même politique d'assimilation et de colonisation que l'émancipation individuelle, la Société fait valoir que pour être fidèle à l'objet des modifications, les personnes émancipées avec les bandes ne devraient pas être privées de la mesure corrective (retrouver leur statut et leur appartenance à la bande) offerte à d'autres dans une situation similaire. Quant aux anciens membres de la bande de Michel et leurs descendants qui ont été émancipés avant 1958, et qui n'ont pas pris part aux procédures d'émancipation, ils ne devraient pas être privés des avantages du projet de loi C-31 (retrouver leur statut et, dans de nombreux cas, réintégrer la bande)

55 Extrait de l'article 17 :

17.(1) Le ministre peut, lorsqu'il l'estime à propos :

. . .

b) constituer de nouvelles bandes et établir à leur égard des listes de bande à partir des listes de bande existantes, ou du registre des Indiens, s'il lui en est fait la demande par des personnes proposant la constitution de nouvelles bandes.

auxquels ils auraient autrement droit. La Société invoque aussi le principe que les lois doivent être interprétées conformément aux valeurs constitutionnelles contenues dans la *Charte* et à l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Nous sommes troublés par la perspective que les anciens membres de la bande de Michel qui, par exemple, ont été émancipés involontairement en mariant un non-Indien ne puissent redevenir membre d'une bande et, par conséquent, soient désavantagés à cause d'une discrimination passée que l'on souhaitait corriger. Ce résultat apparaît non conforme aux objectifs généraux du projet de loi C-31. Des conditions similaires s'appliquent aux personnes émancipées avec la bande, qui étaient assujetties à la même politique largement discriminatoire[56]. Néanmoins, nous ne pouvons accepter l'interprétation des articles 6 et 11 que nous propose la Société. Nous reconnaissons que l'interprétation suggérée favorise l'objet du projet de loi C-31, mais nous sommes limités par le texte de la loi.

L'article 11 prévoit que dans certaines circonstances, « une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande tenue pour cette dernière au ministère. » Essentiellement, l'argument de la Société consiste à dire que la création d'une liste de la bande de Michel découle par déduction nécessaire de l'opération de cet article. À notre avis, la création d'une liste de bande, qui en contrepartie exige l'existence d'une bande, représente un effet tout simplement trop important et complexe pour qu'il soit implicite. La création ou la reconstitution de bandes ou de listes de bandes est un acte régi par des articles spécifiques de la *Loi* et ne peut découler de l'article 11 en tant que tel.

Nous sommes aussi d'avis que les personnes émancipées avec la bande ne sont pas visées par le paragraphe 6(1), dont voici les extraits pertinents pour faciliter la consultation :

6. (1) Sous réserve de l'article 7, une personne a le droit d'être inscrite si elle remplit une des conditions suivantes :

. . .

c) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iv) [*la mère et la*

56 Si nous acceptons l'argument du Canada, en pratique, cela a pour conséquence pour les membres de la Michel Society que (1) les membres qui ont été émancipés avec la bande en 1958 n'ont pas droit à retrouver leur statut d'Indien; et (2) quelque 660 membres qui ont retrouvé leur statut en vertu du projet de loi C-31parce qu'ils sont dans les catégories reconnues à l'article 6 n'ont pas droit que leur nom soit consigné sur la liste de la bande de Michel parce qu'il n'y a pas de bande.

grand-mère paternelle ne sont pas membres d'une bande], de l'alinéa 12(1)b) [*femme mariée à un non-Indien*] ou du paragraphe 12(2) [*enfant illégitime d'un père non indien*] ou en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) [*une personne émancipée*] conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(2) [... *en raison d'un mariage à un non-Indien, y compris les enfants de femmes mariées à un non-Indien*], dans leur version antérieure au 17 avril 1985, *ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions*;

d) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) [*une personne émancipée* . . .] conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(1) [*sur demande en vue d'être émancipée, y compris la femme et les enfants d'un homme qui s'est émancipé volontairement*], dans leur version antérieure au 17 avril 1985, *ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions*;

. . .

La Société prétend que les personnes émancipées avec la bande sont effectivement visée par les alinéas 6(1)c) et d) en raison de l'expression en italiques «en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions». Selon leur argument, l'émancipation de la bande et l'émancipation individuelle touche le même sujet — l'émancipation en général — et, par conséquent, l'émancipation tombe sous le régime de l'article 6. Le Canada fait toutefois valoir que :

[Traduction]
la mention à l'article 6 de «toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet» renvoie clairement aux dispositions antérieures de la *Loi sur les Indiens* traitant des émancipations individuelles (femmes mariées et demandes à titre individuel), comme l'art. 99 de l'*Acte relatif aux Sauvages* S.C. 1880, c. 28; l'art. 82 de l'*Acte des Sauvages*, S.C. 1886, c. 42; et l'art. 108 de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1952, c. 148, lesquelles n'auraient pas été touchées en l'absence de ce dernier membre de phrase.

Si, comme le fait valoir la Société, le dernier membre de phrase avait pour effet d'inclure l'émancipation de bandes, les alinéas 6(1)d) ou e) n'auraient pas été nécessaires, car tous les aspects de l'émancipation (y compris toutes les catégories d'émancipations individuelles et l'émancipation de bandes) auraient été visées par le dernier membre de phrase de l'alinéa 6(1)c). Ainsi, le Canada prend pour position que l'objet et l'effet juridique du dernier membre de phrase des alinéas 6(1)c) et 6(1)d) était de ne pas inclure toutes les catégories d'émancipation, mais plutôt d'inclure l'émancipation des femmes mariées/les demandes présentées à titre indivi-

duel qui avaient eu lieu sous le régime des versions antérieures de la *Loi sur les Indiens*[57].

Nous sommes d'accord avec le mémoire du Canada sur ce point. Comme nous l'interprétons, le membre de phrase souligné est simplement la façon dont les rédacteurs législatifs ont évité d'avoir à énumérer chaque version antérieure des articles spécifiques indiqués, pour chaque version antérieure de la *Loi sur les Indiens*. Ce membre de phrase n'a pas pour fonction d'élargir la portée de la disposition de manière à inclure l'émancipation de la bande. En outre, si le Parlement avait eu l'intention de réintégrer toutes les catégories d'Indiens émancipés en vertu des articles abrogés de la *Loi sur les Indiens*, cette intention aurait pu être énoncée clairement et simplement sans avoir à tracer les subtiles distinctions entre les catégories de personnes émancipées que nous observons dans le projet de loi C-31.

Il semble donc y avoir un vide dans la loi. Bien que l'intention de corriger la discrimination passée est claire, et les anciens membres de la bande de Michel ont perdu leur statut d'Indien aux termes de la politique du gouvernement en vue d'assimiler les Indiens à la société canadienne dominante, il demeure que le Parlement n'a tout simplement pas tenu compte de l'émancipation des bandes (peut-être parce qu'il n'y a eu que deux bandes émancipées dans toute l'histoire de la *Loi sur les Indiens*). Le texte lui-même de la *Loi* est incomplet — c'est-à-dire qu'il demeure muet sur l'émancipation des bandes. Est-il alors possible de combler le vide en adoptant une interprétation large et corrective du projet de loi C-31?

De manière générale, les tribunaux hésitent à ajouter une disposition manquante à une loi afin de la rendre conforme à son objet[58] Même s'il est permis d'aller au-delà du texte écrit d'une loi pour rendre explicite ce qui est implicite, il n'est pas permis d'interpréter une loi de manière à usurper le rôle de la législature. Il ne serait pas approprié, par conséquent, que la Commission interprète les modifications du projet de loi C-31 afin de faire en sorte de combler ce vide. De plus, on pourrait affirmer que dans le présent cas, il n'y a pas vraiment de vide juridique, puisque le problème d'émancipation de la bande (c.-à-d., le droit de faire partie d'une bande, sans dans les faits avoir de bande dont faire partie, puisqu'il n'y a pas de

57 Voir le Mémoire du gouvernement du Canada, 18 juillet 1997, p. 25-26. Le soulignement est dans l'original.
58 Voir Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3d ed. (Toronto: Butterworths, 1994), p. 128 et P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 2e éd. (Cowansville : Yvon Blais, 1991), p. 333-339.

bande de Michel ou de liste de la bande) pourrait être réglé grâce à l'article 17 et au pouvoir du ministre de créer de nouvelles bandes.

Finalement, ayant considéré tous les arguments, nous concluons que le Canada n'est pas obligé par la loi à consigner les noms de tous les anciens membres de la bande de Michel ou de leurs descendants qui ont retrouvé leur statut d'Indiens sur la liste de la bande de Michel. Nous concluons aussi que l'article 6 ne s'applique pas aux personnes émancipées avec leur bande.

Pour ce qui est du deuxième élément de cette question secondaire, nous concluons que le fait d'être placé sur une liste de bande, ou d'avoir le droit d'être placé sur une liste de bande en vertu de l'article 6, ne peut constituer une appartenance à une bande que si la bande existe déjà aux termes de la *Loi*. Selon ce raisonnement, la définition de «membre d'une bande» du paragraphe 2(1) de la *Loi* comme une personne «dont le nom apparaît sur une liste de bande ou qui a droit à ce que son nom y figure» n'a pas pour effet de créer une bande, comme le prétend la Société, mais par du principe qu'il existe une bande.

QUESTION SECONDAIRE 3 APPARTENANCE À LA BANDE ET RECONSTITUTION

Si cette obligation légale existe, est-ce que cela entraîne la reconstitution de la bande indienne de Michel?

La *Loi sur les Indiens* définit le mot «bande» au paragraphe 2(1) de la manière suivante :

> 2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.
> [. . .]
>
> «bande» Groupe d'Indiens, selon le cas :
> a) à l'usage et au profit communs desquels des terres appartenant à Sa Majesté ont été mises de côté avant ou après le 4 septembre 1951;
> b) à l'usage et au profit communs desquels, Sa Majesté détient des sommes d'argent;
> c) que le gouverneur en conseil a déclaré être une bande pour l'application de la présente loi.

La question qui nous est posée en l'espèce est de savoir si l'obligation imposée par la loi de consigner des noms sur la liste de la bande de Michel a pour effet de reconstituer la bande de Michel. Cette analyse doit débuter sur la base que les modifications du projet de loi C-31 doivent être lus dans le

contexte de l'ensemble de la *Loi*. Si les modifications du projet de loi C-31 ont pour effet de reconstituer la bande de Michel, ils doivent le faire en conformité avec les autres dispositions de la *Loi*, y compris la définition d'une «bande» au paragraphe 2(1). Autrement dit, les articles 6 et 11 ne peuvent entraîner la reconstitution de la bande de Michel si les exigences contenues au paragraphe 2(1) ne sont pas satisfaites.

La Société prétend que les anciens membres et les descendants de la bande de Michel sont une bande au sens de la *Loi sur les Indiens* parce qu'ils sont un «groupe d'Indiens» pour qui des terres de réserve avaient été mise de côté à une certaine époque. La Société fonde son argument sur le paragraphe 2(2) de la *Loi* :

> 2.(2) En ce qui concerne une réserve ou des terres cédées, «bande» désigne la bande à l'usage et au profit de laquelle la réserve ou les terres cédées ont été mises de côté.

Le fait de citer cet article vise à démontrer qu'une bande ne cesse pas d'exister en vertu de la *Loi sur les Indiens* simplement parce qu'elle est sans terres de réserve. De plus, la Société fait remarquer si elle finit par avoir gain de cause dans sa revendication contre le Canada, entre autres, pour cession illégitime de terres de réserve, le Canada détiendra en fiducie des sommes d'argent pour ses membres, et la définition d'une «bande» sera satisfaite sous le régime des alinéas a) et b).

Le Canada réplique à cet argument que le texte de l'alinéa 2(1) «bande» a) exige clairement qu'une bande continue de détenir des terres de réserve. La disposition mentionne des terres qui «ont été mises de côté» et non «avaient été mises de côté». Comme le fait remarquer le Canada, l'expression «ont été mises de côté» est le passé composé du verbe qui exprime un fait passé dont les conséquences sont actuelles. La position du Canada selon laquelle des terres doivent continuer d'être mises de côté trouve un appui additionnel dans les mots «des terres appartenant à Sa Majesté» de l'alinéa 2(1) «bande» a). De plus, le résultat logique de l'argument de la Société — que toute bande pour qui des terres de réserve ont déjà été mise de côté continuera d'exister en tant que bande en vertu de la *Loi sur les Indiens* — laisse croire que l'argument ne peut tenir. Le fait est que certaines bandes cessent d'exister, par exemple, à la suite de fusion.

Ayant examiné les mémoires des parties, nous concluons que les requérants ne satisfont pas à la définition que donne la *Loi* du mot bande. Si on lit le texte de l'alinéa 2(1) «bande» dans son sens ordinaire, nous sommes

d'avis qu'une bande est un groupe d'Indiens pour qui des terres ont été mises de côté et qui continue de détenir ces terres. L'autre façon, plus étendue, d'interpréter cet alinéa exige que nous acceptions l'affirmation que les bandes existent à perpétuité si on a déjà mis des terres de côté pour elles. Nous ne pouvons accepter cette affirmation. De plus, nous sommes d'avis que le paragraphe 2(2) n'est d'aucune aide à la Société. Cette disposition n'a des conséquences qu'en rapport avec d'autres dispositions de la *Loi* traitant des réserves ou des terres cédées, et ne modifie pas la définition fondamentale du mot «bande» apparaissant au paragraphe 2(1) et n'entre pas en conflit avec elle. Pour ce qui est de l'application de l'alinéa 2(1) «bande» b), nous refusons de tirer un conclusion à savoir si la bande de Michel existe en raison de la possibilité que des sommes d'argent seront détenue en fiducie pour ses membres si les requérants ont gain de cause avec leur revendication particulière parce que les parties ont convenu que cette question ne serait pas réglée dans la présente enquête. Toutes ces considérations nous poussent à conclure que les modifications du projet de loi C-31 n'entraînent pas la reconstitution de la bande de Michel.

QUESTION SECONDAIRE 4 OBLIGATION LÉGALE DE RECONNAÎTRE LA BANDE DE MICHEL

Le Canada est-il obligé en droit de reconnaître qu'une partie ou l'ensemble des anciens membres de la bande indienne de Michel et leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indien constituent maintenant la bande de Michel au sens de la *Loi sur les Indiens* et de la Politique des revendications particulières?

D'après l'analyse effectuée dans les questions secondaires 1 à 3 ci-dessus, rien n'oblige le Canada à reconnaître les anciens membres de la bande de Michel et leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indien comme bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Cette conclusion détermine effectivement si la Société est habilitée à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières.

Tel qu'indiqué au départ dans le présent rapport, la Politique des revendications particulières envisage les revendications présentées par une bande ou par des bandes, et non par des particuliers ou d'autres groupes. Dans son rapport *Enquête relative à la revendication soumise par les Young Chipeewayan*, la Commission concluait que la Politique n'offre pas de mesure correctives à des particuliers ou des groupes de particuliers, à moins qu'ils

soient une bande au sens de la Politique[59]. La Commission indique de plus que «c'est la définition d'une 'bande' au sens de la *Loi sur les Indiens* qui est la plus pertinente en ce qui a trait à la Politique des revendications particulières[60].» Par ailleurs, la question de savoir si les requérants dans cette affaire étaient une bande en common law a aussi été étudiée.

En plus de réaffirmer son argument que la bande de Michel a été reconstituée aux termes des modifications du projet de loi C-31, la Société fait valoir qu'elle est une bande en common law et que la Politique propose une définition large du mot «bande». Non seulement le Canada rejette-t-il cet argument, mais en plus il s'objecte à ce qu'il soit soulevé, puisque que la présente enquête est centrée sur l'obligation légale du Canada. Le Canada est d'avis que l'argument relatif à la common law s'écarte de l'exposé des questions convenu et ne devrait pas être examiné dans le contexte de la présente enquête.

À notre avis, nous sommes limités par les termes de l'exposé des questions convenu ainsi que par le manque de preuve et d'arguments sur la question de savoir si la Société est une bande en common law. Il ne nous reste que la question du statut déterminé en application de la *Loi*. Puisque la Société n'est pas une bande au sens de la *Loi sur les Indiens*, nous devons conclure qu'elle n'est pas habilitée à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières.

UN RÉSULTAT ÉQUITABLE : LE MANDAT SUPPLÉMENTAIRE DE LA COMMISSION

D'après les faits et les arguments présentés à la Commission au cours de la présente enquête, nous avons conclu que le gouvernement du Canada n'a aucune obligation légale de reconnaître la Friends of the Michel Society en tant que bande au sens de la *Loi sur les Indiens*. Cependant, parce que nous avons des réserves quant à l'équité de cette issue, nous avons décidé d'exercer notre pouvoir discrétionnaire de faire des recommandations supplémentaires au ministre des Affaires indiennes. À la lumière des circonstances uniques et anormales de la présente affaire, nous estimons qu'il est justifié d'invoquer le mandat supplémentaire de la Commission, lequel a été

59 CRI, *Enquête relative à la revendication soumise par les Young Chipeewayan à l'égard de la réserve nº 107 de Stoney Knoll* (Ottawa, décembre 1994), reproduite dans [1995] 3 ACRI 189, p. 211.

60 CRI, *Enquête relative à la revendication soumise par les Young Chipeewayan à l'égard de la réserve nº 107 de Stoney Knoll* (Ottawa, décembre 1994), reproduite dans [1995] 3 ACRI 189, p. 212.

décrit pour la première fois en 1991 par l'ex-ministre des Affaires indiennes, Tom Siddon, dans les termes suivants :

> Si, en procédant à son examen, la Commission en vient à la conclusion que la Politique a été bien appliquée, mais qu'il en a résulté une situation injuste, je serais heureux d'avoir les recommandations de la Commission sur la manière de régler le cas[61].

Dans une lettre du 13 octobre 1993 au commissaire en chef de l'époque Harry LaForme, la ministre des Affaires indiennes, Pauline Browes, réitère la position adoptée par son prédécesseur. La lettre de la ministre Browes aborde deux points importants concernant la façon proposée par le gouvernement de répondre aux recommandations de la Commission :

> (1) j'envisage d'accepter les recommandations de la Commission qui seront conformes aux paramètres de la Politique des revendications particulières; (2) je serais heureuse de connaître les recommandations de la Commission sur ce qu'il conviendrait de faire au cas où celle-ci conclurait que la Politique a été mise en oeuvre correctement, mais avec un résultat qui n'en est pas moins injuste [. . .][62]

Notre conclusion, sur le point de droit très précis qui nous est soumis, est que le Canada n'a aucune obligation légale de reconstituer la bande de Michel, et que la Société n'est pas habilitée à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières. Cette conclusion a toutefois pour conséquence qu'il se peut que la Michel Society n'ait peut-être aucun moyen pour faire valoir sa revendication contre le Canada puisque les obstacles à une poursuite sont souvent trop importants pour que cela soit une solution de rechange viable. Si la Société a raison de prétendre que certaines cessions de terres de réserve par la bande de Michel étaient irrégulières et non valides (et nous ne tirons pas de conclusion sur ces affirmations), l'absence de recours pour la Société entraînerait une injustice manifeste ayant pour effet que le Canada pourrait faire fi de ses obligations légales et n'aurait pas à rendre compte des préjudices subis par la bande de Michel et ses descendants. La Société s'en montre préoccupée dans les termes suivants :

61 Tom Siddon, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Ovide Mercredi, chef national, Assemblée des Premières Nations, 22 novembre 1991, reproduite dans (1995) 3 ACRI 262, p. 263

62 Pauline Browes, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Harry S. LaForme, commissaire en chef, Commission des revendications des Indiens, 13 octobre 1993, reproduite dans (1995) 3 ACRI p. 260.

[Traduction]
Étant donné l'objet de la Politique [des revendications particulières] et la nature des rapports entre la Couronne et les bandes autochtones (au sens anthropologique du terme), nous soutenons qu'il n'est pas raisonnable ou conforme à une attitude équitable et à l'honneur de la Couronne de refuser la compétence à la bande de Michel de présenter une revendication. C'est particulièrement le cas parce que la Couronne tente d'utiliser les effets d'une disposition très discriminatoire (l'art. 112) qui, elle l'a elle-même reconnu, viole les droits de la personne et qui est de la même nature et du même effet que les dispositions en matière d'émancipation qui ont été abrogées et améliorées en 1985. La bande a une revendication irréfutable basée sur une émancipation fautive, l'extinction illégale des droits issus de traités ainsi que sur la cession et l'aliénation illicite de terres de réserves et de biens relativement à l'émancipation de 1958. Il est sûr que la Couronne ne peut invoquer ses propres actes fautifs pour bloquer la présentation d'une revendication pour corriger cette faute[63].

Bien entendu, la Commission ne titre aucune conclusion sur les mérites de ces autres revendications. Nous avons cependant de sérieuses réserves sur le caractère équitable de la position du Canada voulant que la Société n'est pas habilitée à présenter une revendication en vertu de la Politique. Une pareille décision peu, en effet, protéger le Canada de revendications légitimes d'un groupe d'Indiens qui affirme bénéficier encore de rapports fiduciaires avec la Couronne. De plus, nous sommes d'avis que ce résultat, bien que correct d'un point de vue juridique technique, est injuste parce qu'il permettrait au Canada de tirer parti des effets des dispositions relatives à l'émancipation qui ont été abrogées au complet en 1985.

Vu sous ce jour, nous pensons qu'il ne serait pas convenable que le Canada se repose sur son avantage juridique technique dans la présente affaire. Cet avantage vient du fait que la bande a été émancipée, combiné aux restrictions de la Politique des revendications particulières et à ce qui constitue peut-être un vide dans les modifications issues du projet de loi C-31. À notre avis, le Canada devrait envisager les revendications particulières de la Société selon leurs mérites. Une approche de ce genre est non seulement conforme aux buts de la Politique des revendications particulières et à la relation de fiduciaire de la Couronne avec les peuples autochtones, mais elle s'accorde aussi avec l'esprit des modifications du projet de loi C-31, lesquelles visaient à éliminer le concept de l'émancipation et à en corriger les effets discriminatoires.

63 Mémoire au nom de la Michel Society, p. 37-38.

PARTIE V

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATION

CONSTATATIONS

On a demandé à la Commission de déterminer si la loi oblige le Canada à reconnaître la bande de Michel comme bande au sens de la *Loi sur les Indiens*, ce qui l'habiliterait à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières, et de faire rapport à ce sujet. Pour les besoins de la cause, les parties ont convenu de présumer, sans préjudice, que la bande de Michel a cessé d'exister en tant que bande au sens de la *Loi sur les Indiens* en 1958 à la suite de l'émancipation de la bande. Les parties ont aussi convenu que la question principale amenait quatre questions secondaires.

Notre réponse à chacune de ces questions secondaires se résume comme suit :

QUESTION SECONDAIRE 1 OBLIGATION LÉGALE DE TENIR LA LISTE DE LA BANDE DE MICHEL

Le Canada était-il obligé en droit de tenir une liste des membres de la bande indienne de Michel après l'émancipation de 1958?

L'article 8 de la *Loi sur les Indiens* oblige le Canada à tenir «conformément à la présente loi la liste *de chaque bande*». À notre avis, il apparaît dans le texte de cet article qu'il doit exister une bande pour que l'obligation de tenir une liste s'applique. Si l'intention avait été de veiller à ce que des listes soient tenues pour toutes les bandes ayant existé, le Parlement aurait pu facilement étendre l'obligation prévue à l'article 8 de manière à inclure «chaque bande et ancienne bande». Puisque l'hypothèse, aux fins de la présente enquête, veut que la bande de Michel a cessé d'existe en 1958, il n'y a pas de bande sur laquelle fonder l'obligation du Canada de tenir une liste de bande. Nous

concluons donc que le Canada n'était pas obligé en droit à tenir la liste de la bande de Michel après son émancipation en 1958.

QUESTION SECONDAIRE 2 OBLIGATION LÉGALE DE CONSIGNER DES NOMS SUR LA LISTE DE LA BANDE DE MICHEL

À la suite des modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens*, le Canada a-t-il l'obligation légale de consigner les noms de tous les anciens membres de la bande indienne de Michel ou de certains d'entre eux, ou de leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indien, sur la liste des membres de la bande de Michel? Le fait d'avoir son nom sur la liste de bande a-t-il pour conséquence de faire d'une personne un membre de la bande de Michel?

Ayant établi que l'article 8 n'obligeait pas le Canada à tenir la liste de la bande de Michel, on nous demande d'examiner si les articles 6 et 11 de la *Loi* créent l'obligation pour le Canada de placer les membres de la Société sur la liste de la bande de Michel. L'article 11 prévoit que certaines personnes ayant retrouvé leur statut d'Indien en vertu de l'article 6 ont droit à ce que leur nom soit consigné dans une liste de bande tenue au ministère. La difficulté vient du fait que bien que nombre de membres de la Société ont droit à retrouver leur statut d'Indien en vertu de l'article 6, il n'existe pas de bande de Michel et de liste de la bande de Michel sur laquelle consigner leur nom en application de l'article 11. De plus, l'article 6 ne compte pas les personnes émancipées avec leur bande dans les catégories de personnes ayant droit de retrouver leur statut d'Indien.

Nous apprécions le fait que le projet de loi C-31 devait corriger la discrimination créée par les dispositions en matière d'émancipation de la *Loi sur les Indiens*, et si le Canada n'est pas obligé par les articles 6 et 11 de la *Loi* à consigner le nom de certains membres de la Société sur la liste de la bande de Michel, ces membres demeurent désavantagés en raison de la discrimination passée. En même temps, par ailleurs, nous sommes limités par le texte de la *Loi*. L'article 11 prévoit que dans certaines circonstances « une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande tenue pour cette dernière au ministère. » Mais, s'il n'y a pas de liste de bande, la création d'une liste de ce genre ne peut découler de l'application de l'article 11. La création ou la reconstitution de bandes ou de listes de bande est un acte régi par des articles spécifiques de la *Loi* et ne peut découler de l'article 11 à lui seul.

Si le Parlement avait voulu redonner leur statut à toutes les catégories d'Indiens émancipés en vertu des articles abrogés de la *Loi sur les Indiens*, cette intention aurait pu être énoncée en termes clairs et simples sans avoir besoin de tracer les distinctions subtiles entre les catégories de personnes émancipées que nous constatons dans le projet de loi C-31. Et la Commission ne peut pas davantage combler ce vide en interprétant de façon large et corrective le projet de loi C-31. Même s'il est permis d'aller au-delà du texte écrit d'une loi pour rendre explicite ce qui est implicite, il n'est pas permis d'interpréter une loi de façon à usurper le rôle du législateur.

Par conséquent, selon nous, la loi n'oblige pas le Canada à consigner les noms de tous les anciens membres de la bande de Michel, ou de leurs descendants ayant retrouvé leur statut, sur la liste de la bande de Michel. Nous concluons aussi, d'après le texte même de la *Loi*, que les personnes émancipées avec la bande ne sont pas visées par les modifications du projet de loi C-31. Enfin, nous concluons que le fait d'avoir son nom sur une liste de bande ne peut constituer l'appartenance à une bande que si la bande existe déjà aux termes de la *Loi*.

QUESTION SECONDAIRE 3 APPARTENANCE À LA BANDE ET RECONSTITUTION

Si cette obligation légale existe, est-ce que cela entraîne la reconstitution de la bande indienne de Michel?

Si les modifications du projet de loi C-31 ont pour effet de reconstituer la bande de Michel, il faut que cela se fasse conformément aux autres dispositions de la *Loi*, y compris à la définition du mot «bande» au paragraphe 2(1). La partie pertinente de ce paragraphe définit une «bande» comme un «[g]roupe d'Indiens [.. .] à l'usage et au profit communs desquels des terres appartenant à Sa Majesté ont été mises de côté avant ou après le 4 septembre 1951 [. . .] » Nous concluons que la Société ne satisfait pas à cette définition du mot «bande». Si on lit ce texte dans son sens ordinaire, une bande est un groupe d'Indiens pour qui des terres ont été mises de côté à un certain moment et qui continue de détenir ces terres. Toute autre interprétation signifierait que les bandes existeront à perpétuité en vertu de la *Loi sur les Indiens* si des terres de réserves ont déjà été mises de côté pour elles. Nous concluons donc que les modifications du projet de loi C-31 n'entraînent pas la reconstitution de la bande de Michel.

QUESTION SECONDAIRE 4 OBLIGATION LÉGALE DE RECONNAÎTRE LA BANDE DE MICHEL

Le Canada est-il obligé en droit de reconnaître qu'une partie ou l'ensemble des anciens membres de la bande indienne de Michel et leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indien constituent maintenant la bande de Michel au sens de la *Loi sur les Indiens* et de la Politique des revendications particulières?

D'après l'analyse effectuée dans les questions secondaires 1 à 3 ci-dessus, la loi n'oblige pas le Canada à reconnaître les anciens membres de la bande de Michel et leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indiens comme bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*. De plus, étant donné que la Politique des revendications particulières s'applique aux revendications présentées par une bande ou par des bandes, et non des particuliers ou d'autres groupes, la Société n'est pas, à strictement parler, habilitée à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières.

UN RÉSULTAT ÉQUITABLE : LE MANDAT SUPPLÉMENTAIRE DE LA COMMISSION

Tel qu'indiqué précédemment, le mandat de la Commission comprend un mandat supplémentaire de faire des recommandations au gouvernement lorsque nous concluons que la Politique des revendications particulières a été mise en oeuvre correctement, d'un point de vue strictement juridique, mais que l'issue n'en demeure pas moins injuste. À la lumière de ce mandat supplémentaire, nous offrons les observations additionnelles et la recommandation suivantes.

Notre conclusion, sur le point de droit très précis qui nous est soumis, est que le Canada n'a aucune obligation légale de reconnaître ou de reconstituer la bande de Michel, et que la Société n'est pas habilitée à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières. Cette conclusion a toutefois pour conséquence qu'il se peut que la Michel Society n'ait peut-être aucun moyen pour faire valoir sa revendication contre le Canada. Si la Société a raison de prétendre que certaines cessions de terres de réserve de la bande de Michel étaient irrégulières et non valides (encore une fois, nous ne tirerons pas de conclusions sur ces affirmations), cela entraînerait une injustice manifeste si le Canada peut faire fi de ses obligations légales et n'a pas à rendre compte des préjudices subis par la bande de Michel et ses descendants. En outre, nous sommes d'avis que ce résultat,

même s'il est correct d'un point de vue juridique purement technique, est injuste parce qu'il permettrait au Canada de bénéficier de la discrimination passée. La bande de Michel a été émancipée et a cessé d'exister dans ces conditions et dans ce contexte.

Vu sous ce jour, nous pensons qu'il ne serait pas convenable que le Canada se repose sur son avantage juridique technique dans la présente affaire. Cet avantage vient du fait que la bande a été émancipée, combiné aux restrictions de la Politique des revendications particulières et à ce qui constitue peut-être un vide dans les modifications issues du projet de loi C-31. À notre avis, le Canada devrait envisager les revendications particulières de la Société selon leurs mérites. Une approche de ce genre est non seulement conforme aux buts de la Politique des revendications particulière et à la relation de fiduciaire de la Couronne avec les peuples autochtones, mais elle s'accorde aussi avec l'esprit des modifications du projet de loi C-31, lesquelles visaient à éliminer le concept de l'émancipation et à en corriger les effets discriminatoires.

Notre recommandation est donc la suivante :

RECOMMANDATION

Que le Canada accorde un statut particulier aux représentants dûment autorisés de la Friends of Michel Society les habilitant à présenter des revendications particulières relativement à des cessions présumées non valides de terres de réserve pour qu'elles soient examinées au mérite en vertu de la Politique des revendications particulières.

Pour la Commission des revendications des Indiens

P.E. James Prentice, c.r.
Coprésident de la Commission

Carole T. Corcoran
Commissaire

Daté en ce 27e jour de mars 1998

ANNEXE A

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA FRIENDS OF THE MICHEL SOCIETY

1	**Demande d'enquête à la Commission**	1er mars 1995
2	**Séances de planification**	26 juillet 1995 22 mars 1996 22 mai 1997
3	**Décision de tenir l'enquête**	22 septembre 1995
4	**Notification des parties**	25 septembre 1995
5	**Audience publique**	17 décembre 1996

La Commission a entendu les témoins suivants : Gilbert Anderson, Paul Callihoo, Napoleon Callihoo, Joanne Abbott, Beatrice Calliou, Albert Callihoo, John Calliou, Darlene Cust, Phyllis Hull, Elizabeth Gerlat, Christina Shennan, Nicole Callihoo

6 Contenu du dossier officiel

Le dossier officiel de l'enquête sur la revendication de la Friends of the Michel Society relative à l'émancipation de 1958 comprend les éléments suivants :

- 21 pièces déposées au cours de l'enquête, y compris les archives documentaires (4 volume de documents et un index annoté)
- les mémoires écrits des conseillers juridiques de la Friends of the Michel Society et du Canada

- les transcriptions de l'audience publique (1 volume).

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission à l'intention des parties seront les dernières pièces versées au dossier de cette enquête.

ANNEXE B

DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA *LOI SUR LES INDIENS*, LRC 1985

Loi sur les Indiens, LRC 1985, c. I-5, et ses modifications :

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«bande» Groupe d'Indiens, selon le cas :

a) à l'usage et au profit communs desquels des terres appartenant à Sa Majesté ont été mises de côté avant ou après le 4 septembre 1951;

b) à l'usage et au profit communs desquels, Sa Majesté détient des sommes d'argent;

c) que le gouverneur en conseil a déclaré être une bande pour l'application de la présente loi.

. . .

«liste de bande» Liste de personnes tenue en vertu de l'article 8 par une bande ou au ministère.

. . .

«membre d'une bande» Personne dont le nom apparaît sur une liste de bande ou qui a droit à ce que son nom y figure.

6.(1) Sous réserve de l'article 7 **[qui détermine quelles personnes n'ont pas le droit à l'inscription]** [1], une personne a le droit d'être inscrite si elle remplit une des conditions suivantes :

a) elle était inscrite ou avait le droit de l'être le 16 avril 1985;

b) elle est membre d'un groupe de personnes déclaré par le gouverneur en conseil après le 16 avril 1985 être une bande pour l'application de la présente loi;

1 En application de l'article 7, une femme non indienne ayant droit à l'inscription, en vertu des versions antérieures de la Loi, parce qu'elle est mariée à un Indien inscrit, et dont le nom a été retranché du registre des Indiens, n'a pas droit à l'inscription.

c) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iv) **[la mère et la grand-mère paternelle ne sont pas membres d'une bande, aussi connu comme la «règle mère/grand-mère»]**, de l'alinéa 12(1)b) [femme mariée à un non-Indien] ou du paragraphe 12(2) **[enfant illégitime d'un père non indien]** ou en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) **[une personne émancipée]** conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(2) **[... en raison d'un mariage à un non-Indien]**, dans leur version antérieure au 17 avril 1985, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions;

d) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) [émancipée] conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(1) **[sur demande en vue d'être émancipée]**, dans leur version antérieure au 17 avril 1985, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions;

e) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande :

(i) soit en vertu de l'article 13 **[a cessé d'être membre d'une bande parce qu'elle réside dans un pays étranger]**, dans sa version antérieure au 4 septembre 1951, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui de cet article,

(ii) soit en vertu de l'article 111 **[émancipation à la suite d'études postsecondaires ou professionnelles]**, dans sa version antérieure au 1er juillet 1920, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui de cet article;

f) ses parents ont tous deux le droit d'être inscrits en vertu du présent article ou, s'ils sont décédés, avaient ce droit à la date de leur décès.

. . .

8. Est tenue conformément à la présente loi la liste de chaque bande où est consigné le nom de chaque personne qui en est membre.

9. (1) Jusqu'à ce que la bande assume la responsabilité de sa liste, celle-ci est tenue au ministère par le registraire.

(2) Les noms figurant à la liste d'une bande le 16 avril 1985 constituent la liste de cette bande au 17 avril 1985.

(3) Le registraire peut ajouter à une liste de bande tenue au ministère, ou en retrancher, le nom de la personne qui, aux termes de la présente loi, a ou n'a pas droit, selon le cas, à l'inclusion de son nom dans cette liste.

. . .

10.(1) La bande peut décider de l'appartenance à ses effectifs si elle en fixe les règles par écrit conformément au présent article et si, après qu'elle a donné un avis convenable de son intention de décider de cette appartenance, elle y est autorisée par la majorité de ses électeurs.

(2) La bande peut, avec l'autorisation de la majorité de ses électeurs :

a) après avoir donné un avis convenable de son intention de ce faire, fixer les règles d'appartenance à ses effectifs;

b) prévoir une procédure de révision des décisions portant sur l'appartenance à ses effectifs.

. . .

11.(1) À compter du 17 avril 1985, une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande tenue pour cette dernière au ministère si elle remplit une des conditions suivantes :

a) son nom a été consigné dans cette liste, ou elle avait droit à ce qu'il le soit le 16 avril 1985;

b) elle a le droit d'être inscrite en vertu de l'alinéa 6(1)b) comme membre de cette bande;

c) elle a le droit d'être inscrite en vertu de l'alinéa 6(1)c) et a cessé d'être un membre de cette bande en raison des circonstances prévues à cet alinéa; . . .

(2) . . . lorsque la bande n'a pas la responsabilité de la tenue de sa liste prévue à la présente loi, une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans la liste de bande tenue au ministère pour cette dernière dans l'un ou l'autre des cas suivants :

a) elle a le droit d'être inscrite en vertu des alinéas 6(1)d) ou e) et elle a cessé d'être un membre de la bande en raison des circonstances prévues à l'un de ces alinéas; . . .

17.(1) Le ministre peut, lorsqu'il l'estime à propos :

. . .

b) constituer de nouvelles bandes et établir à leur égard des listes de bande à partir des listes de bande existantes, ou du registre des Indiens, s'il lui en est fait la demande par des personnes proposant la constitution de nouvelles bandes.

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DES CHIPEWYANS D'ATHABASCA

REVENDICATION CONCERNANT LE BARRAGE WAC BENNETT ET LES DOMMAGES CAUSÉS À LA RÉSERVE Nº 201

COMITÉ

P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Carole Corcoran, commissaire
Aurélien Gill, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca
Jerome Slavik / K.E. Buss

Pour le gouvernement du Canada
François Daigle

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Ron S. Maurice / R. David House

31 MARS 1998

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I ***INTRODUCTION*** 129
Contexte 129
Le mandat de la Commission des revendications des Indiens 133
Le rapport de la Commission 134

PARTIE II ***HISTORIQUE*** 135
Le delta Paix-Athabasca avant la construction du barrage Bennett 135
La géographie et l'écologie uniques du delta
Carte 1 : Delta Paix-Athabasca 137
Carte 2 : Zone visée par la revendication 138
Les Chipewyans et le delta Paix-Athabasca 140
Le Traité 8 142
Sélection et arpentage des réserves des Chipewyans d'Athabasca 146
Économie et mode de vie dans la réserve indienne 201 152
Carte 3 : Réserve indienne 201 153
Le delata Paix-Athabasca après le barrage Bennett 157
Construction et exploitation du barrage Bennett 157
Le gouvernement du Canada et le projet du barrage Bennett 161
Efforts en vue d'atténuer les dommages environnementaux 175
Impact environnemental du barrage sur le delta et la RI 201 178

PART III ***QUESTIONS À L'ÉTUDE*** 186

PARTIE IV ***ANALYSE*** 188
Question 1 : Obligations légales et
fiduciaires de la Couronne fédérale 188
Les obligations de fiduciaire de la Couronne 188
Principes fiduciaires généraux 190
Étendue de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire 194
Pouvoir unilatéral ou discrétionnaire sur les
intérêts légaux ou pratiques de la Première Nation 213
Particulièrement vulnérable ou à la merci du fiduciaire 224
Degré de diligence et manquement à l'obligation de fiduciaire 227
Question 2 : Interférence dans les droits issus de traité 234

PARTIE V ***CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION*** 236
Question 1: Obligations légales et
fiduciaires de la Couronne fédérale 236
Question 2 : Interférence dans les droits issus de traité 241
Recommandation 242

ANNEXES 243
A Enquête relative à la revendication de la
Première Nation des Chipewyans d'Athabasca 243

PARTIE I

INTRODUCTION

CONTEXTE

La présente enquête a pour objet de déterminer si la Couronne a une obligation légale envers la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca (la « Première Nation »)[1] relativement aux dommages subis par la Première Nation et la réserve indienne 201 (RI 201) des Chipewyans d'Athabasca à la suite de la construction et de l'exploitation du barrage WAC Bennett (le barrage Bennett) en Colombie-Britannique.

Le 6 novembre 1991, le chef Tony Mercredi écrit aux Revendications particulières de l'Ouest, au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) pour les informer de la revendication de la bande concernant les dommages causés à la réserve et à l'économie de cette dernière à la suite de l'assèchement du delta Paix-Athabasca. La Première Nation prétend que [traduction] « le ministre des Affaires indiennes a une obligation légale et fiduciaire en ce qui concerne la gestion et la protection de l'environnement des terres de réserve » et a le devoir envers la Première Nation d'empêcher et d'atténuer les dommages écologiques à la RI 201 causée par l'exploitation du barrage Bennett ou d'obtenir compensation à ce chapitre. Le chef Mercredi demande de rencontrer les fonctionnaires fédéraux pour voir s'il est possible de présenter une revendication à la Direction des revendications particulières de l'Ouest afin qu'elle l'examine[2].

En mars 1992, une rencontre est tenue pour examiner la revendication et on convient qu'il faut pousser la recherche et l'analyse avant que le Canada puisse trancher la question de savoir s'il a une obligation légale envers la Première Nation. Plutôt que d'entreprendre une recherche coûteuse, la Pre-

1 Aussi appelée, selon le contexte historique, les « Chipewyans d'Athabasca », la « bande des Chipewyans d'Athabasca », la « Première Nation », la « PNCA » ou la « bande ».

2 Chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, à M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, 6 novembre 1991 (Pièce 2A de la CRI, onglet 1, p. 421).

mière Nation propose que le Canada examine la preuve *prima facie*[3] relative à la revendication ainsi que l'avis juridique préliminaire préparé par son conseiller juridique dans lequel est énoncée la position de la Première Nation sur les présumées obligations légales et fiduciaires de la Couronne[4]. Le 13 avril 1992, M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, répond à la lettre du chef Mercredi indiquant que le Canada ne peut prendre de décision fondée uniquement sur la preuve *prima facie*, mais qu'il verrait s'il faut pousser la recherche pour décider s'il faut rejeter la revendication ou l'accepter à des fins de négociation conformément à la Politique des revendications particulières[5].

On ne sait trop si le Canada et la Première Nation ont convenu de pousser la recherche, mais le 29 décembre 1992, M. Jerome Slavik, conseiller juridique de cette dernière, envoie au négociateur du Canada copie d'un rapport préparé par un écologiste et décrivant l'impact du barrage Bennett sur le delta Paix-Athabasca et la réserve 201 des Chipewyans d'Athabasca[6].

Le 9 mars 1993, M. Slavik envoie un avis juridique aux Revendications particulières au nom de la Première Nation. Celle-ci affirme que la construction et l'exploitation du barrage Bennett ont causé d'énormes dommages à l'écosystème unique du delta Paix-Athabasca et à la RI 201. La lettre de M. Slavik résume la position de la Première Nation en ces termes :

> [Traduction]
> La bande soutient que la Couronne connaissait (ou aurait dû connaître) avant la construction, ou peu après, les effets négatifs que le barrage WAC Bennett aurait sur la réserve 201, mais a négligé de prendre des mesures pour prévenir, atténuer ou réduire l'impact sur les terres et les eaux de la réserve et l'économie de la bande des Chipewyans d'Athabasca. De toute façon, la Couronne est maintenant au courant des effets et des dommages.
>
> La bande est d'avis que la Couronne a manqué et manque toujours à une obligation légale et fiduciaire de prévenir l'endommagement des terres et des eaux sur les réserves indiennes. Plus particulièrement, la Couronne manque à ses obligations de veiller à ce que les activités et événements qu'elle lance, et sur lesquelles elle exerce

3 L'expression « preuve *prima facie* » est définie comme suit dans le dictionnaire de droit de Black, 5e éd. (St. Paul: West Publishing Co, 1979) : [traduction] une preuve adéquate et suffisante à première vue; (...) la preuve *prima facie* est une preuve qui, si inexpliquée ou non contredite, suffit pour soutenir un jugement en faveur de la question qu'elle appuie, mais qui peut être contredite par d'autres éléments de preuve.

4 Chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, à M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, 18 mars 1992 (Pièce 2A de la CRI, onglet 4, p. 430).

5 M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, au chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, 13 avril 1992, (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, p. 434).

6 M. Jerome Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, à M. Jack Hughes, négociateur, Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, 29 décembre 1992 ((Pièce 2A de la CRI, onglet 7, p. 438).

un contrôle réglementaire, ne dégradent pas l'écologie, l'utilisation traditionnelle ou visée, ni la valeur économique des terres de réserve[7].

Le 9 décembre 1993, M. Klein répond à une demande de M. Slavik concernant l'avancement de la revendication. Il l'informe qu'aucune décision n'a été prise car plusieurs rapports sur la nature et la gravité de l'impact du barrage sur le delta ne seront pas terminés avant 1996 et que le Canada a aussi besoin d'une [traduction] «chronologie des faits liés à la revendication» et d'autres arguments de droit sur les allégations précises contre la Couronne du chef du Canada[8]. Le chef Mercredi répond que la recherche sur la revendication est terminée, et que même une demande d'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* a été traitée, et que copie des documents historiques ont été communiqués aux Revendications particulières de l'Ouest. En conséquence, le chef Mercredi demande au ministère de la Justice d'examiner la revendication d'après les renseignements et les mémoires présentés à ce jour[9]. Le 4 janvier 1994, M. Klein confirme que la revendication a été envoyée à l'examen du ministère de la Justice[10].

Le 7 janvier 1994, les représentants de la Première Nation et du Canada se réunissent pour examiner la possibilité de renvoyer la revendication à la Commission des revendications des Indiens pour qu'elle enquête sur les questions historiques et juridiques pertinentes[11]. À la suite de l'échange de lettres, M. Jack Hughes, chef de la recherche des Revendications particulières de l'Ouest écrit au chef Mercredi pour l'informer de la position préliminaire du Canada concernant la revendication. Dans sa lettre, il indique que, vu les documents historiques «exceptionnellement faibles» présentés, le Canada est d'avis que la revendication ne révèle pas le non-respect d'une obligation légale de la part de la Couronne fédérale. Voici, essentiellement, les quatre motifs de rejet de la revendication :

7 M. Jerome Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, à M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, 9 mars 1993 (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, p. 501).

8 M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, à Jerome Slavik, 9 décembre 1993 (Pièce 2B de la CRI, onglet 12, p. 701).

9 Chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, à M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, (Pièce 2B de la CRI, onglet 13, p. 706).

10 M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, au chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, 4 janvier 1994 (Pièce 2B de la CRI, onglet 14, p. 710)

11 M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, au chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, 11 janvier 1994 (Pièce 2B de la CRI, onglet 15, p. 712).

[Traduction]

La Première Nation allègue que le Canada ne l'a ni avertie ni informée avant la construction du barrage que des dommages écologiques pourraient être causés, et que cela prouve que le Canada a manqué à son obligation de fiduciaire. À notre avis, la preuve fournie n'indique pas que le Canada avait une connaissance explicite des dommages que pourrait subir la Première Nation plusieurs années après la construction du barrage.

La Première Nation allègue que le Canada savait ou aurait dû savoir, au moment de la construction ou peu après celle-ci, que le barrage aurait un impact très négatif sur la réserve 201 et qu'il aurait dû proposer des mesures préventives. Selon nous, la preuve présentée par la Première Nation n'indique pas que le Canada ait eu avec le barrage un lien donnant à entendre qu'il a une obligation fiduciaire en ce qui concerne les effets du barrage sur la Première Nation.

Cette dernière argue que le Canada a une obligation de la dédommager pour les torts causés par la construction du barrage. À notre avis, la preuve soumise par la Première Nation laisse entendre que les dommages qu'elle a pu subir ont été causés uniquement par la Colombie-Britannique et B.C. Hydro.

La Première Nation allègue que le Canada n'a pas respecté son obligation fiduciaire envers elle, car il ne l'a pas aidée dans la poursuite qu'elle a intentée en 1970. Selon nous, la preuve insuffisante soumise par la Première Nation ne permet pas de déterminer si une demande a été communiquée au Canada, ni n'indique si le Canada a répondu à une telle demande[12].

Le 28 juillet 1994, M. Klein conclut une entente de principe avec le chef Mercredi pour demander que la Commission des revendications des Indiens nomme un médiateur chargé de trouver une solution[13]. Malheureusement, même avec l'aide d'un médiateur, les deux parties ne peuvent trouver de terrain d'entente. Finalement, le 4 mars 1996, le chef Archie Cyprien demande que la Commission examine sa revendication[14].

L'enquête de la Commission commence par une séance de planification le 17 mai 1996. Des audiences publiques sont tenues à Fort Chipewyan, en Alberta, les 10 octobre et 27 novembre 1996. Les arguments écrits du conseiller juridique de la Première Nation sont reçus le 18 juin 1997. La Couronne présente les siens le 8 septembre 1997. Les commissaires entendent les plaidoiries des conseillers juridiques de la Première Nation et de la Couronne le 30 septembre suivant, à Edmonton (Alberta).

12 Jack Hughes, chef de la recherche, Prairies, Revendications particulières de l'Ouest, à Jerome Slavik, 24 mai 1994, (Pièce 2B de la CRI, onglet 21, p. 730).

13 M. Manfred Klein, directeur des Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, au chef Tony Mercredi, bande des Chipewyans d'Athabasca, RI 201, 28 juillet 1994 (Pièce 2B de la CRI, onglet 25, p. 741).

14 Chef Archie Cyprien, Première Nation des Chipewyans d'Athabasca, à Dan Bellegarde et à Jim Prentice, coprésidents, Commission des revendications des Indiens, 4 mars 1996 (Pièce 2B de la CRI, onglet 56, CRI p. 833)

LE MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Le mandat de la Commission est énoncé dans des décrets fédéraux conférant aux commissaires le pouvoir de mener des enquêtes publiques sur des revendications particulières et de produire des rapports sur «la validité, en vertu de la politique [des revendications particulières], des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées [...]»[15]. Cette Politique énoncée dans le document intitulé *Dossier en souffrance : Une Politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* porte que le Canada reconnaîtra les revendications particulières qui révéleront le non-respect d'une «obligation légale» de la part du gouvernement fédéral[16]. L'expression «obligation légale» est définie comme suit dans *Dossier en souffrance* :

> La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une «obligation légale», c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.
>
> Il peut y avoir une obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :
>
> i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
> ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.
> iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
> iv) L'aliénation illégale de terres indiennes.

En outre, le gouvernement est disposé à reconnaître les revendications fondées sur l'une des circonstances suivantes :

> i) Défaut de compensation à l'égard de terres indiennes prises ou endommagées par le gouvernement fédéral ou tout organisme relevant de son autorité.
>
> ii) Fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral, dans les cas où la preuve peut en être clairement établie.

15 Commission émise le 1er septembre 1992 en conformité avec le décret C.P. 1992-1730 du 27 juillet 1992, portant modification de la commission émise à l'intention du commissaire en chef, M. Harry S. LaForme, le 12 août 1991, en application du décret C.P. 1991-1329 du 15 juillet 1991.

16 MAINC, *Dossier en souffrance : Une Politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, 1982), p. 20; réimprimé en 1994 1 ACRI 187-201 (ci-après *Dossier en souffrance*).

Il convient de souligner que, conformément à son mandat et à la Politique des revendications particulières, la Commission ne peut faire des recommandations que sur des obligations légales que le gouvernement fédéral a envers une bande indienne. Étant donné le libellé de notre mandat, nous ne sommes pas en mesure de faire des recommandations concernant les allégations faites contre la Colombie-Britannique ou B.C. Hydro, en tant que mandataire de la Couronne provinciale. De plus, ni la Colombie-Britannique, ni B.C. Hydro n'ont participé à la présente enquête et il ne serait pas convenable que la Commission fasse des recommandations sur les prétendues obligations d'une entité ou personne qui n'était pas représentée ni ne constituait une partie à notre processus d'enquête.

LE RAPPORT DE LA COMMISSION

La Commission a été priée d'enquêter sur la validité de la revendication de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca aux fins de la Politique des revendications particulières, et de présenter un rapport d'enquête. Toutefois, la Commission n'a pas été invitée à déterminer précisément si le barrage a été la cause directe des dommages faits à la RI 201.

Sur entente entre les parties, la Commission devait procéder en présumant que le barrage a causé des dommages à la RI 201. La Commission a tout de même bénéficié des analyses techniques exhaustives d'ingénieurs, d'hydrologues, de biologistes et d'anthropologues, et nombre de ces études techniques ont été commanditées en partie par le Canada. Ces études techniques, combinées à la preuve directe et indirecte des Anciens de la Première Nation, ont donné à la Commission une preuve *prima facie* convaincante, qui ne nous laisse d'autres possibilité que de conclure que la Première Nation et la RI 201ont subi des dommages considérables. La construction et l'exploitation du barrage Bennett ont changé en profondeur l'hydrologie et l'écologie du delta Paix-Athabasca causant un préjudice direct et grave à la RI 201 et à la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca. Aucune autre conclusion n'est possible d'après la preuve *prima facie* dont nous sommes saisis.

Notre examen attentif des faits, des plaidoiries et de la jurisprudence applicable nous amène à conclure que la Couronne a manqué à son obligation fiduciaire envers la Première Nation en ne prenant pas les mesures nécessaires pour prévenir ou atténuer les dommages causés à la RI 201 par la construction et l'exploitation du barrage Bennett.

Le présent rapport présente nos conclusions et recommandations.

PARTIE II

HISTORIQUE

L'historique de cette revendication repose sur l'examen d'un grand nombre de documents d'archive et de pièces que les parties nous ont présentés, dont plusieurs volumes de correspondance, des rapports scientifiques et d'autres éléments de preuve documentaire, ainsi que le témoignage de membres de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca et d'experts aux audiences publiques tenues à Fort Chipewyan les 10 octobre et le 27 novembre 1996. Il convient de souligner que bien qu'elle ait consulté des sources secondaires pour mieux comprendre certaines questions qui n'étaient pas en litige, la Commission s'est fondée principalement sur les documents présentés par les parties.

La Commission a aussi examiné les mémoires écrits de la Première Nation et du Canada et a entendu les plaidoiries des conseillers juridiques des parties le 30 septembre 1997. La preuve documentaire, les mémoires écrits, les transcriptions des audiences publiques et les plaidoiries, et le reste de la preuve dont a été saisie la Commission dans cette enquête sont détaillés à l'annexe A du présent rapport.

LE DELTA PAIX-ATHABASCA AVANT LA CONSTRUCTION DU BARRAGE BENNETT

La géographie et l'écologie uniques du delta

Le delta d'eau douce Paix-Athabasca, un des plus gros au monde, est situé au confluent des rivières de la Paix, Athabasca et du Bouleau qui se déversent dans le lac Athabasca au nord-est de l'Alberta (voir la carte 1 du delta Paix-Athabasca à la page 10). La RI 201 s'étend sur quelque 20 000 hectares dans le tiers est du delta (voir la carte 2 de la zone visée par la revendication à la page 11). Le relief plat du delta Paix-Athabasca se compose en réalité de deux deltas distincts, décrits ainsi :

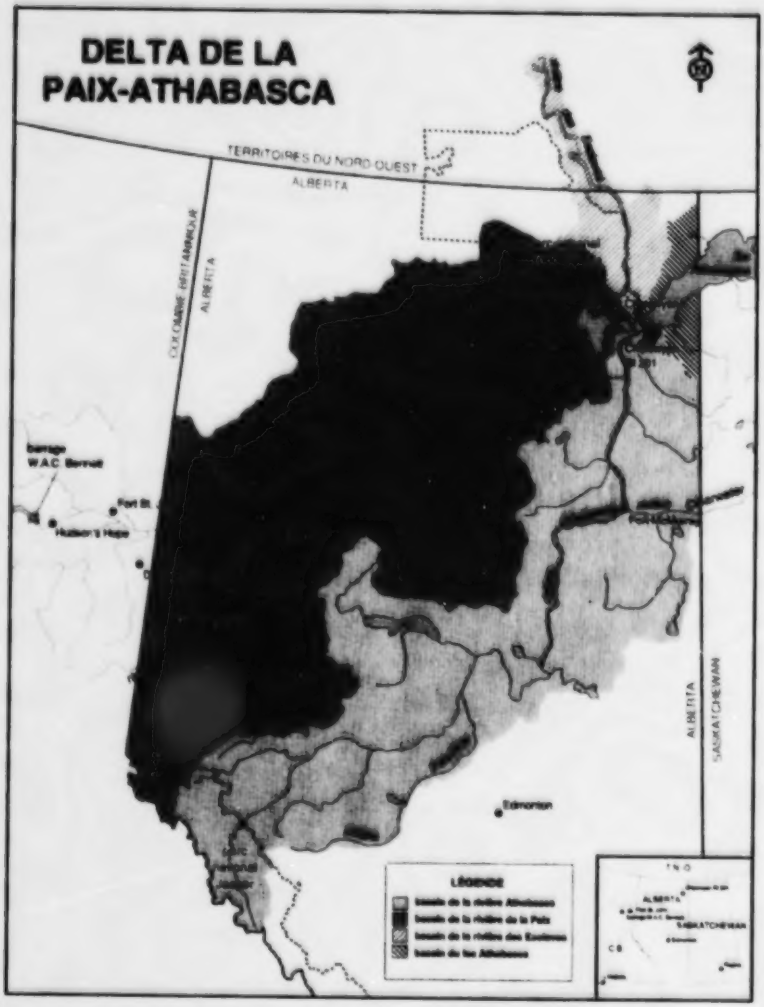
[Traduction]
[. . .] parsemé de marécages, de lacs, de vasières, de cariçaies, de fourrés de saules et d'arbustes, de forêts d'épinettes blanches et de peupliers baumiers dans un enchevêtrement de canaux tortueux. Ses nombreux reliefs et sa végétation luxuriante attirent une faune très diversifiée. En 1985, le Service canadien de la faune a dénombré 220 espèces d'oiseaux, de mammifères et de poissons séjournant dans le delta durant leur cycle de vie[17].

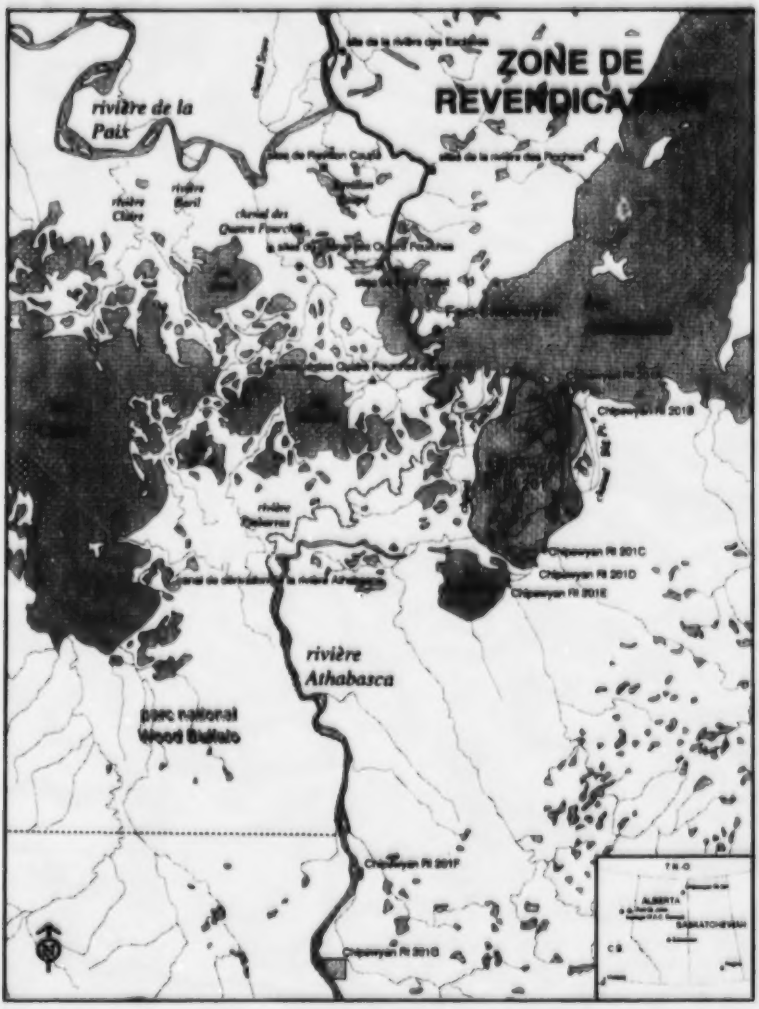
Pour bien comprendre l'hydrologie du delta Paix-Athabasca, il faut premièrement comprendre la géographie des deux rivières qui alimentent le delta, la Paix et l'Athabasca. La rivière de la Paix prend sa source dans les Rocheuses en Colombie-Britannique et traverse la province de l'Alberta. La Paix et la rivière Smoky convergent alors près de la ville moderne de Peace River en Alberta et continuent vers le nord, pour finir par rejoindre la rivière Wabasca et ensuite atteindre le delta Paix-Athabasca[18].

La deuxième rivière qui alimente le delta, la rivière Athabasca, prend sa source dans les neiges fondantes et les glaciers du champ de glace Columbia, un plateau élevé dans les Rocheuses situé entre les monts Columbia et Athabasca sur la ligne de partage des eaux qui marque la frontière entre la Colombie-Britannique et l'Alberta. Elle traverse le parc national Jasper direction nord, puis le nord-est de l'Alberta où plusieurs affluents s'y jettent. De Fort McMurray, la rivière Athabasca s'écoule vers le nord et traverse le delta Paix-Athabasca pour se jeter dans le lac Athabasca.

Avant la construction du barrage Bennett, le delta Paix-Athabasca avait une écologie riche et diverse d'une importante internationale. L'hydrologie du delta, associée à des terrains variés et à une végétation luxuriante, abritait une diversité remarquable d'oiseaux, de mammifères et de poissons. Le delta a été l'une des premières régions colonisées en Alberta. Fort Chipewyan était un avant-poste important de la Compagnie de la Baie d'Hudson, car le delta était reconnu pour la quantité et la qualité de peaux de rats musqués. Toutefois, les marécages et l'écologie du delta sont fragiles et étroitement liés aux niveaux d'eau des diverses rivières et des affluents qui alimentent le delta.

17 Northern River Basins Study Board, *Northern River Basins Study: Report to the Ministers, 1996* (Edmonton: Nastus Publications, 1996), p. 72 (Pièce 3 de la CRI). (Ci-après la *Northern Rivers Basin Study*.)
18 *Northern River Basins Study*, p. 17, 22 (Pièce 3 de la CRI).


DELTA DE LA
PAIX-ATHABASCA
TERRITOIRES DU NORD-OUEST
ALBERTA
COLOMBIE-BRITANNIQUE
ALBERTA
Barrage
W.A.C. Bennett
Fort St.
Hudson's Hope
Edmonton
ALBERTA
SASKATCHEWAN
LÉGENDE
T.N.O.
ALBERTA
SASKATCHEWAN
C.B.


ZONE DE
rivière de la
Paix
rivière
Athabasca
parc national
Wood Buffalo
T.N.-O.
ALBERTA
SASKATCHEWAN

Le régime d'inondation du delta est très complexe, car le débit d'eau est déterminé par quatre énormes bassins hydrographiques, soit ceux des rivières de la Paix, Athabasca, du Bouleau et du Fond du Lac. Avant la construction du barrage, les niveaux d'eau dépendaient beaucoup de la quantité d'eau dans les quatre bassins et du moment où survenait l'inondation printanière et des périodes durant l'été où le niveau de l'eau était élevé. L'inondation printanière du delta Paix-Athabasca, qui se produisait tous les deux ou trois ans, contribuait au phénomène naturel suivant :

> [Traduction]
> Les différentes étapes de l'inondation printanière [. . .] avaient pour effet de ralentir le développement deltaïque normal, à long terme, et maintenaient la région à un stade d'évolution préliminaire (Fuller and La Roi, 1971). [. . .] les inondations fréquentes donnent une flore et, donc, une faune riches et abondantes[19].

La rivière de la Paix joue le rôle le plus crucial avant la construction du barrage Bennett, servant notamment de barrage naturel du côté nord du delta et déterminant le débit d'eau au nord du lac Athabasca et du delta Paix-Athabasca dans le bassin de la rivière des Esclaves[20]. John Macoun, un botaniste de la Commission géologique du Canada, décrit les variations du niveau d'eau dans le delta en 1875 :

> [Traduction]
> La rivière des Quatre Fourches décharge une partie des eaux du lac Athabasca dans la rivière de la Paix quand celle-ci est basse à l'automne, mais au printemps, c'est le phénomène inverse qui se produit et les eaux de la rivière de la Paix, en passant par la rivière des Quatre Fourches, se déversent dans le lac. Du côté sud et ouest du lac Athabasca s'étend une vaste plaine alluviale quelques pieds plus haute que le niveau du lac; certaines années, une bonne partie reste inondée en permanence[21].

Dans la *Northern Rivers Basin Study* réalisée en 1996, on conclut également que le débit d'eau dans le delta Paix-Athabasca est fondamental à son écologie unique. Quand le niveau d'eau est plus élevé à la suite de l'inondation de la rivière de la Paix, l'eau coule vers le sud dans le lac Atha-

19 Jeffrey E. Green, « A Preliminary Assessment of the Effects of the W.A.C. Bennett Dam on the Athabasca River Delta and the Athabasca Chipewyan Band », (Vancouver: The Delta Environmental Management Group Ltd., 1992), 6-7. (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 466-467) appelé ci-après « Green ».

20 Green, p. 6-7. (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, p. 451 -452).

21 Tiré de l'ouvrage de W.A. Fuller et de G. H. La Roi, *Historical Review of Biological Resources of the Peace-Athabasca Delta*, (Edmonton: Water Resources Centre, The University of Alberta, 1971), 157 (Pièce 2A de la CRI, onglet 9) ci-après Fuller et La Roi.

basca et le delta Paix-Athabasca. L'inondation par reflux dans le Chenal des Quatre Fourches, la Revillon Coupé et la rivière des Rochers causée par les niveaux d'eau élevés de la rivière de la Paix jouait un rôle déterminant dans la préservation des marécages et des «bassins perchés» du delta Paix-Athabasca et de la RI 201. Ces bassins se composent de plusieurs petits lacs qui n'étaient réalimentés qu'à la suite des inondations périodiques causées par les embâcles le printemps sur la rivière de la Paix[22]. L'impact du barrage Bennett sur les bassins perchés et d'autres éléments du delta sera examiné plus loin dans le rapport.

LES CHIPEWYANS ET LE DELTA PAIX-ATHABASCA

Selon les premiers récits où il est question des Chipewyans, ces derniers ont habité un vaste territoire de terres stériles et de forêts entre la baie d'Hudson et le Grand lac des Esclaves. Les terres traditionnelles utilisées par la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca comprenait la rive sud du lac Athabasca, en Saskatchewan et en Alberta, et le bassin hydrographique de la rivière Athabasca, dans les environs du delta de l'Athabasca[23].

Peu à peu, les Chipewyans ont adapté leur culture au commerce de la fourrure et s'enfoncent dans l'Athabasca au fur et à mesure que s'ouvrent des postes de traite à l'intérieur vers la fin du XVIII[e] siècle. Au début des années 1800, ils sont bien installés sur les bords du lac Athabasca, puis élargissent leur territoire le long des rivières de la Paix et Athabasca[24]. Le commerce de la fourrure au lac Athabasca commence vraiment en 1788 quand Roderick Mackenzie établit un poste à Old Fort Point, pour la compagnie du Nord-Ouest. Peu avant 1802, cette dernière déménage son poste sur la rive nord du lac, près de Fort Chipewyan aujourd'hui. La Compagnie de la baie d'Hudson et la Compagnie XY[25] ouvrent elles aussi des postes dans la région entre 1791 et 1814. En 1821, la Compagnie de la baie d'Hudson et la Compagnie du Nord-Ouest fusionnent et Fort Chipewyan devient le siège du commerce de la fourrure dans le district d'Athabasca[26].

Les postes de traite sont habituellement établis le long de routes commerciales autochtones qui existent déjà et dans les régions où abondent le gibier

22 *Northern River Basins Study*, p. 22-23 (Pièce 3 de la CRI).
23 Green, p. 1 (Pièce 2A de la CRI, onglet 7).
24 J. Pollock, « Early Cultures of the Clearwater River Area » , Alberta Culture, Historical Resources Division, Archaeological Survey of Alberta, publication hors-série n° 6 (1978), p. 13-14.
25 La compagnie XY, aussi connue sous le nom de New North West Co., a utilisé ce nom pour faire la distinction entre ses produits et ceux de la North West Company. Vers 1804, elle a fusionné avec la North West Company. Encyclopédie du Canada, 2[e] éd..
26 G.H. Blanchet, «Emporium of the North», *The Beaver* , Outfit 276 (mars 1946), p. 33-34.

et le poisson. L'historienne canadienne de renom, Olive Dickason, raconte que ce sont en fait les ressources abondantes qui incitent les premiers commerçants européens à établir Fort Chipewyan au coeur du delta[27]. Fort Chipewyan est en effet très bien situé, donnant aux commerçants accès à l'immense bassin hydrographique au nord et permettant d'étendre leur commerce vers l'ouest à travers les montagnes. Il deviendra en peu de temps le poste de traite le plus important de la Compagnie du Nord-Ouest au nord représentant une part importante du commerce de la fourrure de cette société[28].

Alexander Mackenzie, qui passe l'hiver près du lac Athabasca en 1787, parle dans ses écrits d'une grande abondance d'animaux à fourrure et de poisson, et «durant une courte période au printemps et à l'automne, du grand nombre de sauvagines dans la région, une chair très appréciée quand on a été privé de viande pendant si longtemps[29].» Quand ils ne trappent pas, les commerçants qui vivent au fort exploitent les forêts giboyeuses et, surtout, les riches stocks de poisson, pour se nourrir.

Les Chipewyans et les Cris dans la région vivent bien eux aussi du delta. John Macoun, qui parcourt la rivière de la Paix en canot en 1875, écrit que les habitants de la région du delta sont avant tout des mangeurs de chair qui n'ont aucun penchant pour l'agriculture, mais l'abondance en gibier et en poisson profitent régulièrement aux Chipewyans[30].

En 1899, le Canada dépêche au nord un groupe de négociateurs pour conclure le Traité 8 avec les diverses bandes qui y vivent. L'un des membres du groupe, un ancien chef facteur de la Compagnie de la baie d'Hudson, Roderick MacFarlane, décrit la faune qu'ils voient dans la région du delta. Quand, avec ses compagnons, il traverse les limites ouest du lac Athabasca, à partir de Fort Chipewyan, [traduction] « il contourne d'immenses marécages alimentant la terre pour le gibier dans tout le Canada; le delta est renommé dans tout le nord pour l'abondance de la sauvagine et surpasse même de loin les battures St. Clair ou d'autres régions à l'est»[31].

En 1893, un zoologiste américain de l'Université de l'État de l'Iowa, Frank Russel, passe cinq semaines à prélever des échantillons de sauvagines à Fort

27 Olive P. Dickason, *Canada's First Nations*, (Toronto: McClelland and Stewart,1992), p. 202.
28 Olive P. Dickason, *Canada's First Nations*, (Toronto: McClelland and Stewart, 1992), p. 202-204.
29 Tiré de l'ouvrage de W.A. Fuller et de G. H. La Roi, *Historical Review of Biological Resources of the Peace-Athabasca Delta*, (Edmonton: Water Resources Centre, l'Université de l'Alberta, 1971), p. 153 (Pièce 2A de la CRI, onglet 9) appelé ci-après «Fuller et LaRoi».
30 Fuller and La Roi p. 157 (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, CRI p. 555).
31 Fuller and La Roi p. 157 (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, CRI p. 557).

Chipewyan. Il fait l'une des descriptions les plus fidèles (d'un point de vue scientifique) du delta Paix-Athabasca à cette époque :

> [Traduction]
> Alimentées par la fonte des neiges dans les montagnes, les rivières Athabasca et de la Paix transportent d'énormes quantités de vase et de bois dans leurs deltas qui s'étendent sur plusieurs milles à partir des collines qui marquent les limites originales du lac [. . .] Ces canaux fourmillent de rats musqués et, durant la saison migratoire, des myriades de sauvagines se posent sur les battures[32] pour se nourrir pendant qu'un nombre plus restreint restent durant l'été pour se reproduire dans les marais avoisinants. On tue plus d'oies et de canards ici que dans tous les autres postes au nord. Les grosses et petites oies blanches (oies des neiges) abondent et rapportent gros bien qu'il y ait aussi beaucoup de cygnes ainsi que des oies, des canards et des grues[33].

Au XX[e] siècle, on répertorie souvent les vastes réseaux biologiques dans le delta Paix-Athabasca. On y trouverait en effet la concentration d'espèces biologiques la plus diversifiée en Amérique du Nord. L'hydrologie complexe du delta est aussi souvent signalée par les voyageurs au début du siècle.

LE TRAITÉ 8

Le 21 juin 1899, le Traité 8 est signé au Petit lac des Esclaves. Il indique que les « Cris, Castors, Chipewyans et autres habitant les territoires [. . .] » cèdent au Canada environ 324 900 milles carrés au nord de l'Alberta, au nord-est de la Colombie-Britannique, au nord-ouest de la Saskatchewan et au sud des Territoires du Nord-Ouest[34]. Comme la région est très vaste et que tous les Indiens intéressés ne peuvent être représentés au Petit lac des Esclaves, au cours des mois qui suivent les commissaires au Traité se rendent dans diverses localités du territoire cédé pour négocier avec d'autres bandes. Vers 1914, quelque 32 bandes ont adhéré au Traité 8[35]. Le 13 juillet 1899, les commissaires au Traité J.A.J. McKenna et J.H. Ross rencontrent deux bandes, les Cris et les Chipewyans, à Fort Chipewyan sur les bords du lac Athabasca.

---

32 « Batture », partie du rivage que la marée descendante laisse à découvert. *Le Nouveau Petit Robert* (Paris : Dictionnaires Le Robert, 1993).

33 Fuller and La Roi p. 157-158 (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, CRI p. 556-557).

34 *Traité 8 , conclu en juin 1899 et Adhésions, rapports et autres documents annexés* (Ottawa : Roger Duhamel, MSRC, Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie, 1966), p. 14 (ci-après le Traité 8).

35 Dennis Madill, *Treaty Research Report: Treaty Eight* (rapport de recherche sur les traités : Traité 8) (MAINC, 1986), p. 109.

Le chef Alexandre Laviolette et les conseillers Julien Ratfat et S. Heezell signent l'adhésion au Traité 8 au nom des Chipewyans[36].

Dans les années 1880, la construction du chemin de fer et les projets de travaux publics s'étendent vers le nord en Alberta. En conséquence, la Compagnie de la Baie d'Hudson et les Indiens habitant au nord de la région du Traité 6 demandent la signature d'un traité. La Couronne au départ refuse de conclure un traité dans cette région, mais, avec la découverte d'or au Yukon en 1896, l'intérêt pour le processus de signature de traités reprend. La ruée vers l'or au Yukon fait qu'un grand nombre de non-Indiens passent dans ce qu'on connaît maintenant comme le nord de l'Alberta et de la Saskatchewan. Un décret daté du 27 juin 1898 donne aux commissaires fédéraux aux traités le pouvoir discrétionnaire de décider quel territoire serait couvert dans la région du traité. Le commissaire aux traité Laird explique comment les limites du Traité 8 ont été fixées :

> [Traduction]
> Les commissaires avaient pour instruction d'obtenir le renoncement des Indiens et des Métis à la propriété de la partie du territoire située au nord du traité no6 au sujet de laquelle l'autorité gouvernementale avait dans une certaine mesure été étendue par l'envoi de membres de la Police à cheval du Nord-Ouest, pour protéger et contrôler les Blancs qui s'y rendaient comme traiteurs, voyageurs vers le Klondike, prospecteurs et mineurs. C'est sur le territoire irrigué par le Petit lac des Esclaves, les rivières de la Paix et Athabasca, le lac Athabasca, le sud du Grand lac de l'Esclave [sic] et leurs affluents que se retrouvaient les Blancs, et les commissaires n'ont pas jugé nécessaire d'étendre la portée du traité 8 plus loin qu'ils l'ont fait[37].
> [. . .]

En février 1899, le commissaire Laird adresse les instructions suivantes aux représentants locaux du gouvernement dans le but de corriger les « rapports trompeurs ... qui circulent parmi les Indiens » de la région et leur garantir que leur droit de chasser, de pêcher et de piéger serait protégé par le traité proposé :

---

36 *Traité 8*, p. 20 -21. Il convient de signaler que même si les Cris et les Chipewyans sont deux bandes distinctes, elles relèvent de la même administration appelée « bande des Chipewyans Cris d'Athabasca » jusqu'en 1978 : voir le témoignage de Lawrence Courtoreille dans les Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 127-128 et 161.

37 René Fumoleau, *As Long As This Land Shall Last* (Toronto : McClelland & Stewart, 1975), p. 60, cité dans *Enquête relative aux Denesuline d'Athabasca concernant les revendications des Premières Nations de Fond du Lac, Black Lake et Hatchet Lake* (Ottawa, décembre 1993) reproduit dans (1995) 3 ACRI 3, p. 30-31.

[Traduction]
Vous pouvez leur expliquer que la Reine, ou Grande Mère, a promis par le truchement de ses commissaires de leur donner des réserves qu'ils pourront appeler les leurs et sur lesquelles les Blancs ne seront pas autorisés à s'établir sans paiement et sans le consentement des Indiens, exprimé devant un agent du gouvernement, mais que les Indiens seront autorisés à chasser et à pêcher sur tout le territoire comme ils le font maintenant, sous réserve des lois qui pourront être adoptées pour protéger le gibier et le poisson à la saison des amours, et aussi longtemps que les Indiens n'attaqueront pas et ne gêneront pas les colons, les mineurs ou les voyageurs[38].

Les dispositions écrites du Traité 8 prévoient des annuités, l'instruction, une aide agricole et «des réserves pour les bandes qui en désireront, pourvu que ces réserves n'excèdent pas en tout un mille carré pour chaque famille de cinq personnes pour tel nombre de familles qui désireront habiter sur des réserves». On leur promet également qu'ils auront «le droit de se livrer à leurs occupations ordinaires de la chasse au fusil, de la chasse au piège et de la pêche dans l'étendue du pays cédée [. . .] subordonnées à tels règlements qui pourront être faits de temps à autre par le gouvernement [. . .][39].»

En ce qui concerne l'établissement de réserves, les Indiens indiquent aux commissaires au traité qu'ils veulent surtout protéger et continuer leur économie traditionnelle fondée sur la chasse, la pêche et le piégeage. Les extraits suivants du rapport des commissaires dépêchés pour conclure le Traité 8 en témoignent :

> À tous les points, ils ont exprimé la crainte que le traité restreigne leurs privilèges de chasse et de pêche [. . .]
>
> Nous avons souligné [. . .] *qu'ils auraient après le traité les mêmes moyens qu'auparavant de gagner leur vie* et qu'on espérait qu'ils s'en serviraient [. . .]
>
> Notre principale difficulté à surmonter était la crainte qu'on restreindrait leurs privilèges de chasse et de pêche. [. . .] *nous avons dû leur affirmer solennellement qu'on ne ferait sur la chasse et la pêche que des lois qui seraient dans l'intérêt des sauvages et qu'on trouverait nécessaire pour protéger le poisson et les animaux à fourrure, et qu'ils seraient aussi libres de chasser et de pêcher après le traité qu'ils se seraient s'ils n'avaient jamais fait de traité*[40].

Les commissaires au Traité 8 savent que le mode de vie des populations du nord basé sur la chasse, la pêche et le piégeage continuerait à leur four-

38 Commissaire D. Laird à qui de droit, 3 février 1899, AN, RG 10, vol 3848, dossier 75236-1, cité dans *Enquête relative aux Denesuline d'Athabasca concernant les revendications des Premières Nations de Fond du Lac, Black Lake et Hatchet Lake* (Ottawa, décembre 1993) reproduit dans (1995) 3 ACRI 3, p. 29-31.
39 Traité 8, p. 15.
40 Traité 8, p. 6.

nir une moyen de subsistance viable. C'est pour cette raison que les Indiens ne veulent pas être confinés dans des réserves et que, pour la plupart, ils ne veulent pas s'adonner à l'agriculture. Au Fort Chipewyan, un missionnaire catholique note dans son journal la discussion suivante entre les Indiens et les commissaires au traité :

[Traduction]
Le commissaire explique les vues du gouvernement et les avantages qu'il offre aux gens. Le chef des Cris dit qu'il acceptera les propositions du gouvernement aux conditions suivantes :

1. Liberté totale de pêcher.
2. Liberté totale de chasser.
3. Liberté totale de piéger.
4. Comme lui et son peuple sont catholiques, il veut que leurs enfants soient instruits dans des écoles catholiques.

À son tour, le porte-parole des Chipewyans expriment les mêmes conditions. Le commissaire prend note de toutes les demandes que les deux ont formulées[41].

Le père Gabriel Breynat est aussi témoin de la négociation du traité au Fort Chipewyan et écrit plus tard ce qui suit :

[Traduction]
Les discussions sont assez longues mais franches; les Cris et les Chipewyans refusent d'être traités comme les Indiens des Prairies et d'être confinés dans des réserves [. . .]Il est essentiel pour eux d'avoir la liberté totale d'aller où ils veulent[42].

À la conclusion des négociations du Traité 8, les commissaires rapportent au surintendant général des Affaires indiennes que la sélection et l'arpentage des réserves peuvent attendre à plus tard quand ils seront obligés de protéger une base territoriale pour la bande :

[Traduction]
On donne aux sauvages le choix de prendre des réserves ou des terres en particulier. Comme l'étendue du pays couverte par le traité rendait impossible de définir des réserves ou des propriétés, et comme les sauvages n'étaient pas prêts à faire un choix, nous nous contentâmes d'entreprendre de mettre à part à l'avenir les réserves et les propriétés, et les sauvages furent satisfaits de la promesse que cela se ferait lorsqu'ils le demanderaient. Il n'y a aucune nécessité immédiate de faire un tracé

41 Cité dans René Fumoleau, *As Long As This Land Shall Last*, p. 77.
42 Cité dans René Fumoleau, *As Long As This Land Shall Last*, p. 78

général des réserves ou de faire une répartition des terres. Il sera bien assez tôt de le faire lorsque l'avancement de la colonisation rendra nécessaire l'arpentage des terres. De fait, les sauvages s'opposaient en général à être placés sur les réserves. Il eût été impossible de faire un traité si nous ne leur avions pas assuré que nous n'avions aucune intention de les confiner dans des réserves. Nous avons dû leur expliquer que la disposition relative aux réserves et à la répartition des terres était faite pour les protéger et pour leur assurer à perpétuité une portion raisonnable de la terre cédée, dans le cas où la colonisation avancerait[43].

SÉLECTION ET ARPENTAGE DES RÉSERVES DES CHIPEWYANS D'ATHABASCA

Dans la période qui suit la conclusion du Traité, les Chipewyans de Fort Chipewyan continuent de vivre dans une relative prospérité, sans être trop importunés par les représentants du gouvernement et les Blancs. Le ministère des Affaires indiennes n'ouvre une agence dans cette région qu'en 1911 et les contacts avec les agents fédéraux se limitent au versement annuel des annuités. Les rapports de ces visites sont en général succincts et peu détaillés, mais ils donnent une idée du mode de vie et de l'aisance de la bande. En 1903, par exemple, l'inspecteur du Traité 8, H.A. Conroy, raconte ce qui suit sur son séjour au Fort Chipewyan :

> [Traduction]
> Nous avons versé les annuités aux Chipewyans et aux Cris. Leur chasse a été très bonne car ils ont vendu beaucoup de peaux à la Baie d'Hudson et aux commerçants. Il n'y a pas non plus de maladies ni d'épidémies. Le poisson est abondant, et ils sont très prospères, la fourrure rapportant de bonnes sommes[44].

En 1918, le train se rend à Peace River Crossing et au Fort McMurray et les bateaux à vapeur parcourent les rivières de la Paix et Athabasca; les deux favorisent le transport des trappeurs blancs et métis venant du sud et voulant profiter de l'abondance des animaux à fourrure dans la région de Fort Chipewyan. Toutefois, l'afflux des trappeurs entraîne rapidement une diminution des animaux à fourrure et, au début des années 20, les Indiens du nord de l'Alberta demandent aux Affaires indiennes de protéger leur mode de vie.

Au versement des paiements prévus au Traité en 1922, au Fort Chipewyan, les Cris et «une cinquantaine de Chipewyans vivant à l'embouchure de la

43 *Traité 8*, p. 7-8.
44 Rapport de l'inspecteur du Traité 8, 5 octobre 1903, dans le rapport annuel du ministère des Affaires indiennes, pour l'année finissant le 30 juin 1903, p. 234-236.

rivière Birch» se plaignent à l'agent de la présence d'«étrangers», et ce dernier recommande qu'un territoire de chasse de quelque 4 000 milles carrés soit mis de côté pour ces Indiens exclusivement :

[Traduction]
[...] à mon avis, le seul moyen efficace de protéger leurs intérêts serait de demander une réserve de chasse et de piégeage dans ce district où ils ont leurs maisons et ont toujours vécu. J'ai indiqué sur la carte ci-jointe le district qu'ils veulent faire mettre de côté [...] Il est beaucoup plus grand que ce que prévoit le Traité. Mais, comme ce territoire est en grande partie marécageux et ne convient pas pour l'agriculture ou le pâturage, il me semble, du point de vue des Indiens, qu'il pourrait être mis de côté comme réserve de piégeage pour eux; ils y font d'ailleurs la trappe depuis des temps immémoriaux. Organisés comme ils sont, les Indiens n'ont d'autres moyens que la chasse et le piégeage pour tirer leur subsistance[45].

Le chef Laviolette et d'autres membres de la bande présentent une première demande officielle pour ce territoire dès 1922. Le territoire qu'ils demandent est beaucoup plus grand que celui qu'ils obtiendront plus tard, mais ils convoitent manifestement le delta Paix-Athabasca, affirmant qu'ils en ont besoin pour poursuivre leur mode de vie traditionnel :

[Traduction]
J'ai consulté mon peuple et la bande crie à ce sujet. Nous aimerions avoir maintenant une réserve de chasse proportionnelle à la population des deux bandes à l'heure actuelle, c.-à-d. à partir du Vieux Fort sur la rivière Athabasca à Jack Fish Creek sur la rivière de la Paix, jusqu'à la jonction des rivières de la Paix et Athabasca, à partir de là à la baie Big sur la rive nord du lac Athabasca et de l'autre côté du lac, sur la rive sud, et jusqu'à la limite pour revenir au Vieux Fort.

Le territoire décrit ci-dessus sera assez grand pour que nous puissions chasser, pêcher et trapper; nous voulons qu'il soit assez grand pour que nous puissions tous tirer notre subsistance grâce à la chasse, à la pêche et au piégeage.

Nous ne pouvons pas nous adonner à l'agriculture car nous savons que ça ne marchera jamais ici.

Nous signons tous cette demande pour montrer que nous voulons tous avoir le territoire décrit ci-dessus. Beaucoup d'hommes blancs trappent durant la saison morte; nous voulons qu'ils cessent[46].

45 J. Card, agent des Indiens, Fort Smith (T. N.-O.), au [ministère des Affaires indiennes, Ottawa], 5 juillet 1922, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1.

46 Chef Jonas Laviolette et d'autres, Fort Chipewyan, à l'agent des Indiens, Fort Smith, 1er juillet 1922, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1.

Au cours des années qui suivent, pendant que les autorités fédérales négocient avec le gouvernement provincial pour obtenir des réserves de chasse plus grandes, les Cris et les Chipewyans de Fort Chipewyan font activement campagne pour qu'on arpente leur réserve. En 1923, une délégation des bandes se rend à ses propres frais à Edmonton pour exposer sa situation au ministre de l'Intérieur[47]. La question est aussi examinée avec les représentants du gouvernement lors du versement des annuités annuelles.

En 1926, la concurrence pour les animaux à fourrure devient féroce. Cette année-là, les frontières du parc voisin de Wood Buffalo sont repoussées afin d'inclure une bonne partie du delta Paix-Athabasca, les lacs Claire et Mamawi, et des régions aussi à l'ouest que les rivières Athabasca et Embarras. Les trappeurs non-Indiens chassés du parc vont s'installer dans la région du lac Jackfish où les Indiens ont l'habitude de piéger. La situation devient très tendue à l'été de 1926 et, en guise de représailles contre l'empiétement des non-Indiens, les Indiens allument des feux de forêts dans les territoires de chasse[48].

En février 1927, le chef chipewyan Jonas Laviolette écrit une longue lettre au «chef du ministère des Affaires indiennes», à Ottawa. Sa frustration est évidente quand il décrit les problèmes créés par les trappeurs non indiens dans la région et dit qu'il faut absolument créer une réserve :

[Traduction]
J'espère que vous ne m'en voudrez pas de vous écrire, mais il y a si longtemps que je n'ai pas entendu parler de vous que je pense que vous m'avez oublié, moi et mon peuple de Fort Chipewyan [...] Je vous ai raconté à Edmonton que les trappeurs blancs allaient détruire mon pays, et ce que j'ai dit est finalement arrivé. Mon pays est presque dévasté.

Les hommes blancs tuent les animaux à fourrure en les empoisonnant; ils trappent dans le sable avant que tombe la neige. Ils brisent les huttes des rats musqués et des castors et il ne reste maintenant à peu près plus rien. Si vous ne faites rien pour nous, nous allons mourir de faim [...]

Il y a longtemps que je vous supplie de me donner à moi et à mon peuple une réserve au lac Jackfish, et nous en voulons une encore désespérément. J'espère que vous ne m'en voudrez pas de vous écrire cette lettre, mais il ne sert à rien de l'envoyer à M. Card qui ne semble pas vouloir nous aider. Pourquoi ne vient-il pas ici et n'essaie-t-il pas d'arrêter ces trappeurs qui nous font du tort. Personne ne semble se préoccuper de ce qui nous arrive. Il y a beaucoup d'hommes ici pour s'occuper

47 Card à D.C. Scott, 22 mai 1924, AN, RG 10, vol. 6732, dossier 420-2B.
48 D.C. Scott à G. Hoadley, ministre de l'Agriculture de la province de l'Alberta, 17 juillet 1926, AN, RG 10, vol. 6732, dossier 420-2B.

du parc de Buffalo, mais personne pour s'occuper de nous. Nous ne voyons M. Card que quelques heures une fois par année [. . .].

Les trappeurs blancs viennent ici et tuent tous les animaux, puis vont s'installer ailleurs. Nous ne pouvons pas aller ailleurs et nous ne voulons pas car les pères de nos pères ont toujours vécu ici et veulent que nos enfants vivent ici quand nous mourrons. Le lac Jackfish était autrefois un bon territoire pour le rat musqué, mais il n'a plus la chance de se reproduire car il y a plus de trappeurs qu'il n'y a de rats musqués. Si vous nous donniez ce territoire et que quelqu'un nous aidait à nous en occuper, vous me sauveriez, moi et mon peuple, de la famine. C'était un beau pays il y a trente ans, quand il n'y avait que des Indiens qui y vivaient [. . .].

Le lac Jackfish n'est pas loin du parc de Buffalo, et nous aimerions que notre réserve aille jusqu'à cette ligne. Et à partir du lac Jackfish, nous aimerions aller au grand lac où nous pourrions pêcher. Nous avons peur de demander un territoire trop grand par rapport à notre réserve, car vous pourriez ne pas nous donner ce que nous voulons, mais nous voulons avoir des terres bien à nous où nous pouvons chasser et pêcher et faire pousser un peu de pommes de terre. Si nous obtenons cette réserve, les trappeurs blancs et les Métis ne pourront plus nous déranger [. . .][49].

À l'une des audiences publiques de la Commission, M^me^ Victorine Mercredi a raconté ce qui suit :

[Traduction]
En 1928, le chef Jonas Laviolette a demandé une parcelle de terre (la réserve 201 aujourd'hui) pour les membres de la bande seulement, parce qu'il y avait beaucoup d'étrangers et que les gens commençaient à se mélanger, et que cela créait des problèmes à tout le monde. Il a donc demandé des terres dans le delta pour que la bande puisse piéger[50].

Les autorités fédérales restent insensibles aux supplications du chef Laviolette jusqu'en 1931, quand l'exploration minière dans la région menace les meilleurs sites déjà choisis par les Indiens. À l'été 1931, H.W. Fairchild, un ingénieur-arpenteur du ministère des Affaires indiennes, reçoit l'ordre de rencontrer les Indiens pour déterminer l'emplacement de réserves « conformément au Traité 8 et selon leur population au paiement prévu cette année[51] ». Fairchild rencontre le chef et d'autres membres de la bande après le versement des annuités en juillet 1931, et détermine qu'il y a des maisons, des potagers, des cimetières et des camps de pêche indiens à divers endroits,

49 Jonas Laviolette, chef des Indiens de Fort Chipewyan, au chef du ministère des Indiens, Ottawa, 20 février 1927, AN, RG 10, vol. 6732, dossier 420-2B.

50 Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 135 (Victorine Mercredi).

51 A.F. Mackenzie, secrétaire des Affaires indiennes, à H.W. Fairchild, ingénieur-arpenteur, Caughnawaga, Québec, 9 juin 1931, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1.

y compris cinq petits territoires au sud du lac Athabasca et à l'est du delta et deux autres endroits le long de la rivière Athabasca à Point Brule et Poplar Point. Sept petites réserves, appelées réserves 201A à 201G, sont arpentées cet été-là. Les réserves s'étendent sur une superficie allant de 10,7 à 2 237 acres, soit une superficie totale de 4,4 milles carrés de terre[52].

L'établissement des limites de la RI 201, la principale réserve dans le delta, n'est pas aussi simple. Avant de quitter Edmonton, Fairchild et le groupe d'arpenteurs demandent à des représentants du gouvernement albertain la permission de faire une entorse aux normes, premièrement accorder une plus grande superficie que celle prévue dans le Traité, car les terres sont marécageuses et, deuxièmement, accepter comme frontières les plans d'eau naturels qui pourraient être repérés par levés aériens. Les représentants de l'Alberta ne répondent pas tout de suite à cette demande, et le groupe d'arpenteurs sur le terrain durant l'été 1931 parcourent seulement la limite est de la réserve proposée. Ce n'est qu'en 1935 que les gouvernements fédéral et provincial s'entendent finalement sur certaines frontières naturelles et une superficie légèrement supérieure à 68 milles carrés prévue dans le Traité[53]. Selon le plan d'arpentage, le territoire mis de côté pour les Chipewyans s'étend sur 77,5 milles carrés (49 600 acres) « après soustraction des plans d'eau »[54]. Le certificat du titre transférant le territoire de l'Alberta au Canada est produit le 23 décembre 1937 et le 3 juin 1954, la réserve 201 des Chipewyans devient officiellement une réserve indienne conformément au décret C.P. 1954-817[55].

Dans son rapport sur les arpentages réalisés en 1931, M. Fairchild décrit la zone dans le delta comme un «paradis pour le chasseur».

> [Traduction]
> La nº 201, qui est la principale réserve, est située dans «Le Delta» et est incontestablement la parcelle de terre rapportant le plus dans toute la région nord. Il s'agit du site naturel de reproduction des animaux à fourrure et du gibier à plume dont cette bande d'Indiens tirent un revenu et leur subsistance. Des milliers de rats musqués sont pris tous les ans entre le canal est de la rivière et le canal Fletcher[56].

52 Voir la description des réserves dans le rapport de Fairchild au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, 16 décembre 1931, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1.

53 H.W. McGill, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, à John Harvie, sous-ministre, ministère des Terres, Edmonton, 19 juin 1935, AN, RG 10, vol. 7778, file 27134-1.

54 De l'arpenteur en chef, Ottawa, au surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 3 juillet 1935, et du surintendant général adjoint des Affaires indiennes H.W. McGill à John Harvie, sous-ministre, ministère des Terres et des Mines, Edmonton, 23 août 1935, AN, RG 10, vol. 7778, file 27134-1.

55 MAINC, Registre général des réserves, réserve 06704 des Chipewyans (nº 201).

56 H.W. Fairchild à l'arpenteur en chef, 4 novembre 1931, p. 2, et de Fairchild au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, 16 décembre 1931, p. 3, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1.

La carte 3, page suivante, montre la RI 201 et une partie des bassins isolés et des cours d'eau qui faisaient de cette réserve un territoire de choix pour piéger le rat musqué[57]. Manifestement, la bande et le gouvernement savent que la faune très riche est la principale raison pour laquelle on veut que la réserve soit établie dans le delta. Quand il demande des terres à l'Alberta en 1935, le surintendant général adjoint demande finalement que le libellé du transfert de la province mentionne l'utilisation de la terre par la bande :

> [Traduction]
> [. . .] afin qu'il n'y ait aucun malentendu, qu'on mentionne [dans le décret] que ces Indiens ont des privilèges exclusifs de chasse et de piégeage dans la région [. . .]
>
> Il est très important pour le Ministère qu'il n'y ait aucun doute au sujet de ces privilèges, car c'est pour cette raison qu'une si grande partie du territoire auquel ces Indiens ont droit aux termes du Traité 8, est utilisée pour obtenir une zone qui n'a aucune autre valeur commerciale[58].

Aux audiences publiques, des anciens nous ont répété que la RI 201 avait été choisie à cause de la richesse de la flore et de la faune, en particulier de l'abondance du rat musqué. Le chef actuel, Archie Cyprien, a raconté ce qui suit à la Commission :

> [Traduction]
> L'abondance du rat musqué est l'une des principales raisons pour laquelle cet endroit en particulier a été choisi. Il y avait beaucoup de rats musqués dans cette zone du delta. Et les Indiens et le chef à cette époque voulaient que nous ayons accès à cette ressource et que nous puissions en tirer notre subsistance [. . .][59].

M. Lawrence Courtoreille, de la Première Nation crie Mikisew abondait dans le même sens :

> [Traduction]
> C'était l'endroit où vous pouviez attraper les plus beaux castors et rats musqués. Elle [Mme Mercredi] a mentionné plus tôt qu'il y a eu beaucoup de conflits entre les Indiens et les Blancs arrivant en masse dans la région, car les gens venant du sud essayaient de s'enrichir durant la saison de la trappe.

57 Cette carte de la RI 201, qui montre les bassins isolés, l'emplacement des fossés et les principales dérivations faites au moyen de digues et de brèches aux emplacements A, B et C, est tirée de Green, « Preliminary Assessment », p. 20 (Pièce 2A de la CRI, onglet 7).

58 Du surintendant général adjoint H.W. McGill à John Harvie, sous-ministre, ministère des Terres et des Mines, Edmonton, 23 août 1935, AN, RG 10, vol. 7778, file 27134-1.

59 Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 170 (le chef Cyprien).

Donc, pour satisfaire les Chipewyans, il y a eu des négociations pour prélever une large bande de terre dans le delta, pour s'assurer que la bande continue de bénéficier de l'industrie du piégeage. La réserve nº 201 est principalement créée pour tirer profit de l'industrie du piégeage et du castor[60].

Mme Victorine Mercredi, 79 ans, rapporte les propos poignants que tient le chef Jonas Laviolette à son peuple quand la réserve est finalement mise de côté pour la bande :

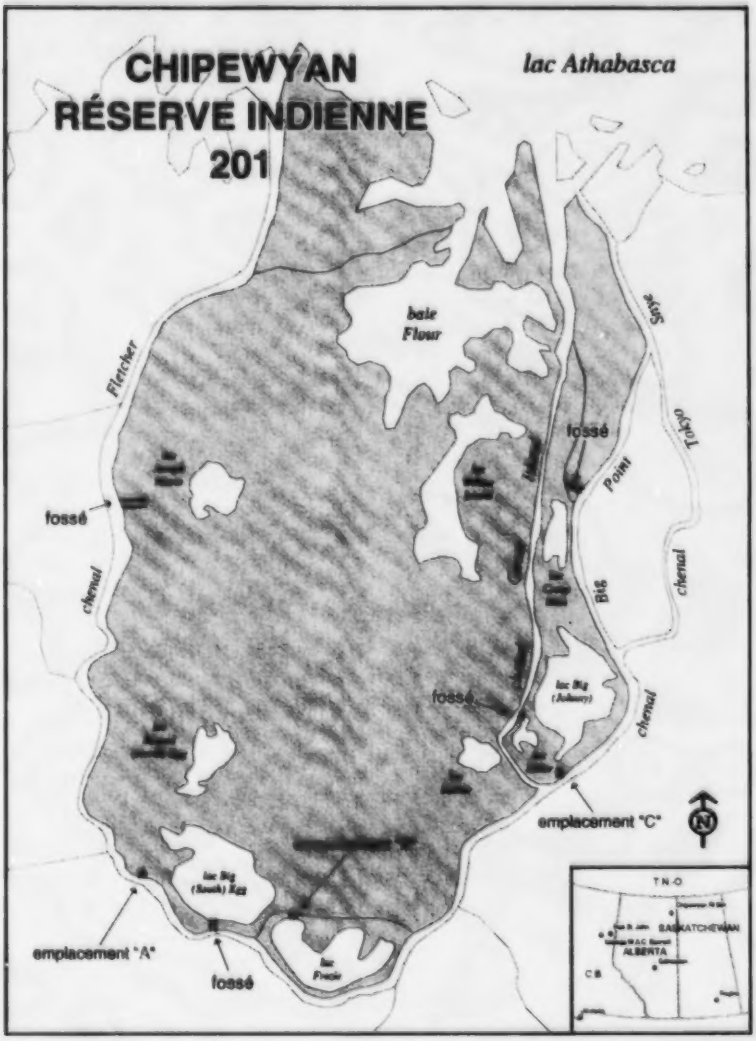
[Traduction]
Dans les années 40, quand la réserve a été créée, le chef Laviolette a rencontré les membres de la bande et leur a dit : « J'ai obtenu cette terre pour vous, pour que vous et vos enfants plus tard puissiez continuer d'y pêcher, d'y chasser et d'y trapper. Soyez bons pour elle, et elle sera bonne pour vous »[61].

ÉCONOMIE ET MODE DE VIE DANS LA RÉSERVE INDIENNE 201

Pendant des générations, le delta Paix-Athabasca permet aux Chipewyans d'Athabasca de se nourrir convenablement et de bien vivre du commerce de la fourrure. Après que ce type de commerce atteint la région du delta au début du XVIIIe siècle, les Chipewyans passent d'une économie de subsistance à une économie étroitement liée au commerce de la fourrure. Ce commerce lui permet de se procurer des biens et de réaliser des profits. Néanmoins, les Chipewyans tirent en grande partie leur subsistance du delta et de ses richesses. Une étude réalisée en 1996 sur le delta Paix-Athabasca montre le lien étroit entre les Indiens et l'écosystème du delta dans les termes suivants :

[Traduction]
La relation étroite entre ces populations et la terre durent depuis des générations et est source de force et de spiritualité. Étant donné leur longue expérience des rivières, les anciens et les autres résidents de longue date sont une mine de renseignements concernant les cycles naturels de l'écosystème et des changements se produisant dans le territoire[62].

60 Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p.169-170 (Lawrence Courtoreille).
61 Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 135 (Mme Victorine Mercredi).
62 *Northern River Basins Study*, p. 25 (Pièce 3 de la CRI).


CHIPEWYAN
RÉSERVE INDIENNE
201
lac Athabasca
baie Fleur
Fletcher
fossé
chenal
fossé
Tokyo
Point
Bis
chenal
fossé
chenal
emplacement "C"
emplacement "A"
fossé
T.N.-O.
SASKATCHEWAN
ALBERTA
C.B.

Les anciens se rappellent que, avant la construction du barrage Bennett, le rat musqué et d'autres animaux abondaient dans le delta Paix-Athabasca et qu'on dépendait beaucoup de ces ressources. Une Ancienne, M^me^ Victorine Mercredi, raconte ce qui suit :

> [Traduction]
> La réserve 201 était notre principale source de revenus pour nos familles, pour moi et pour ma famille. Nous trappions non seulement le rat musqué, mais aussi d'autres animaux à fourrure prisés ailleurs. Mais, sur la réserve 201, notre principale source de revenus était la trappe et, notre moyen de subsistance, le rat musqué.
>
> Comme le rat musqué abondait, de nombreuses familles comptaient sur la réserve 201 pour tirer leur subsistance. En trappant le rat musqué, les hommes assuraient un revenu et la sécurité à leur famille. Ils pouvaient acheter de l'équipement, des vivres et des vêtements pour leurs enfants, et satisfaire d'autres besoins comme des moteurs hors-bord, des carabines, etc. Tout cela grâce surtout à la trappe du rat musqué dans la réserve 201.
>
> Il y avait alors beaucoup d'eau dans cette réserve. Comme on maintenait un niveau d'eau constant pendant toute l'année, le rat musqué pullulait dans le delta. Dans le moindre petite dépression, vous trouviez des rats musqués. Cela nous apportait beaucoup de sécurité alors.
>
> Mais à un moment donné, la réserve 201 et le rat musqué ont commencé à décliner. À cette époque, les gens ne savaient pas pourquoi il y avait de moins en moins de rats musqués dans l'eau, car personne n'est venu leur dire ce qui se passait[63].

L'ancienne Eliza Flett confirme que, en plus du rat musqué, son peuple « piégeait d'autres animaux à fourrure comme le vison, le renard [...], la belette[64] ». L'ancien Daniel Marcel affirme lui aussi ce qui suit :

> [Traduction]
> Le rat musqué, à l'époque où il y en avait beaucoup, servait aussi de nourriture aux autres animaux à fourrure comme le vison, le renard, le coyote et, même, au vison. Maintenant, il ne reste presque plus d'autres animaux à fourrure dans la réserve. Les visons que j'attrapais avant dans le delta étaient gros. Les quelques visons que j'ai attrapés ces dernières années étaient très petits et ne valait rien. Nous vivions avant du rat musqué[65].

Les Chipewyans d'Athabasca dépendent beaucoup des ressources de la réserve comme en témoigne cette phrase de l'Ancienne Victorine Mercredi :

63 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 39 (Victorine Mercredi).
64 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 50 (Eliza Flett).
65 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 56 (Daniel Marcel).

« Piéger le rat musqué était comme aller à la banque. C'était comme avoir de l'argent en banque, car c'était simple [. . .] »[66].

M^me^ Madeline Marcel, qui a vécu dans le delta bien avant la construction du barrage Bennett, se rappelle de la grande diversité du gibier et du poisson à une certaine époque, en particulier dans la région de la RI 201 :

> [Traduction]
> Je vis dans la réserve 201 sur les bords du lac Jackfish depuis 1937. Je vis là depuis une cinquantaine d'années. Beaucoup de familles vivaient alors dans la réserve. Nous avions beaucoup de ressources comme le rat musqué. Il y avait beaucoup d'eau dans le delta, et nous vivions bien. La vie était très simple et c'était très réjouissant de vivre dans la réserve parce que nous avions une faune très riche, et beaucoup de rats musqués. Les gens tiraient leur subsistance non seulement du piégeage, mais aussi de la chasse à l'orignal et au canard, ainsi que de la pêche. Nous vivions très bien à cette époque[67].

La végétation et la vie animale très riches étaient liés très étroitement à l'inondation périodique du delta. Il est également clair que la préservation de la réserve 201 dépend de ces inondations :

> [Traduction]
> L'inondation massive du delta permettait aux lacs et aux marécages perchés de se recharger et favorisait le dépôt de limon et de graines, l'apport de nutriments et l'évacuation des matières végétales décomposées. L'inondation printanière annuelle et la sédimentation interrompaient également la rotation des végétaux, ce qui donnait une mosaïque dynamique et très productive d'habitats aquatiques et terrestres. Grâce à son écosystème unique, le delta comptait au moins 250 espèces végétales, 250 espèces d'oiseaux, ainsi que 45 espèces de mammifères et 20 espèces de poisson [. . .]
>
> Pour les Chipewyans, le delta de l'Athabasca a été pendant des millénaires une force intégrale dans le lien entre la terre et le peuple, la culture et la spiritualité. Son écosystème a produit une faune et une flore très diversifiées, y compris des plantes médicinales, des matières pour la fabrication de vêtements et la construction, une source fiable d'eau potable, et d'autres denrées essentielles. Le réseau de rivières, de ruisseaux, de lacs et de marécages a aussi fourni un réseau de transport naturel permettant aux Autochtones de se déplacer, de chasser, de pêcher et de piéger[68].

Dans les années 30, les rapports annuels du ministère des Affaires indiennes répètent que les Indiens du nord, notamment la bande de Fort Chipewyan,

66 Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 39 (Victorine Mercredi).
67 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 33 (Madeline Marcel).
68 Green, « Preliminary Assessment », p. 3 (Pièce 2A de la CRI, onglet 7).

tirent surtout leur subsistance de la chasse, de la pêche et du piégeage. Ces rapports étaient plus détaillés que ceux parus après la Première Guerre mondiale, et, en 1909 et 1910, l'inspecteur du Traité 8 estime que les deux bandes de Fort Chipewyan tuent au moins 50 000 rats musqués au printemps de 1909 et plus de 80 000 l'année suivante[69]. De 1947 à 1949, W.A. Fuller étudie la chasse au rat musqué dans le delta et fait observer ce qui suit :

> [Traduction]
> À ce moment-là, la population se remet d'une mauvaise chasse de 1944 à 1946 qui coïncide avec une baisse des niveaux d'eau [. . .]. Dans la partie du parc de Wood Buffalo recoupant le delta, on estime qu'il se tue seulement de 40 000 à 45 000 rats musqués, avec de grandes variations cycliques. Environ 70 % du revenu des trappeurs vient du rat musqué[70].

En 1967, un sondage du Alberta NewStar révèle que 69,3 % des chefs de famille à Fort Chipewyan disent être trappeurs ou pêcheurs[71]. Le sous-ministre des Affaires indiennes en 1970 indique que, avant le parachèvement du barrage :

> [Traduction]
> [. . .] les Indiens et les Métis de la région de Fort Chipewyan tiraient auparavant de 100 000 à 250 000 $ par année de la chasse au rat musqué, au canard et à l'oie dans le delta et sur les bords du lac Athabasca, sans parler de la pêche commerciale. Ces gens ont aussi subi une perte inestimable de sources alimentaires[72].

En dépit de la diversité de la vie animale dans le delta Paix-Athabasca, les Chipewyans dépendent énormément du rat musqué qui abonde dans les marécages. En plus d'être une bonne source de revenu pour sa fourrure, cet animal sert de nourriture à d'autres animaux à fourrure comme le vison, le renard et le coyote[73]. Il y a eu périodiquement de courtes sécheresses qui ont eu des effets négatifs sur les niveaux d'eau dans le delta et, donc, la popula-

69 H.A. Conroy, inspecteur, Traité 8, à Frank Pedley, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 30 décembre 1909, rapport 1909-1910 du min. des Affaires indiennes, p. 187, et de Conroy à Pedley, 14 novembre 1910, rapport 1910-1911 du min. des Affaires indiennes, p. 189.

70 Fuller and LaRoi, *Historical Review of Biological Resources* (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, CRI p. 558-559).

71 Stuart Adams & Associates, «A Changing Way of Life», projet daté du 15 janvier 1996, p. 98 (Pièce 1B de la CRI) (appelé ci-après «Adams»).

72 H.D. Robinson, sous-ministre des Affaires indiennes, à J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, 20 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, p. 279).

73 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 35 (Madeline Marcel).

tion de rats musqués[74]. Toutefois, la preuve dont est saisie la Commission, qu'il s'agisse des témoignages d'anciens, de documents historiques ou de rapports d'experts, fait constamment état des avantages sociaux et économiques indéniables que les Chipewyans tirent de la chasse, de la pêche et du piégeage dans la RI 201. D'après tous les comptes rendus, écrits et oraux, le delta a permis aux Chipewyans de bien vivre à une certaine époque.

LE DELTA PAIX-ATHABASCA APRÈS LE BARRAGE BENNETT

Construction et exploitation du barrage Bennett

En 1957, le premier ministre W.A.C. Bennett et le gouvernement de la Colombie-Britannique mettent en marche leur grand projet d'exploitation de l'immense potentiel hydroélectrique de la rivière de la Paix. Au cours de cette année, la Colombie-Britannique conclut une entente avec une compagnie suédoise pour faire une étude des lieux de construction possibles d'un barrage[75]. En 1959, un rapport remis au gouvernement estime le coût du projet à environ 600 millions de dollars et la production potentielle à 4,2 millions de chevaux pour livraison à Vancouver au taux courant de six dixièmes de cent le kilowatt-heure[76].

Il est clair dès le début de ce gigantesque projet que la régularisation de la rivière de la Paix pourrait avoir des effets négatifs graves. Selon la thèse rédigée par Patricia McCormack sur le projet, même si les représentants du gouvernement connaissaient les problèmes potentiels, rien n'a été fait pour régler ces préoccupations lors de la planification et de la construction du barrage :

> [Traduction]
> La Colombie-Britannique avait choisi de harnacher une rivière d'une importance considérable pour les écologies et les utilisateurs se trouvant en aval. Dans le rapport remis en 1957 au Cabinet provincial, on laissait entendre que la régularisation qui serait faite de la rivière serait profitable pour l'Alberta comme pour les T.N.-O. [. . .]Cependant, [. . .] la Colombie-Britannique connaissait les incidences négatives potentielles du projet, mais a choisi de ne pas en tenir compte [. . .] Comme Edwin Black concluait après avoir analysé la prise de décisions en Colombie-Britannique, il

74 p. 52 (Pièce 18 de la CRI, onglet 3). Il convient de noter que la Commission n'avait pas tous les renseignements et documents pertinents concernant les détails du plan de construire le barrage, les ministères et organismes provinciaux ayant participé à la planification et à l'exécution du projet, et les autorisations qui ont permis à différentes entreprises privées d'y participer.

75 Adams, p. 6-9 (Pièce 18 de la CRI, onglet 1).

76 Earl K. Pollon et Shirlee Smith Matheson, *This Was Our Valley* (Calgary : Detselig Enterprises Ltd, 1989) p. 193.

> y avait peu de mesures de protection «. . . contre la tyrannie et l'irresponsabilité» dans la prise de décisions au plan provincial. [. . .][77]

En juillet 1959, une rencontre a lieu entre le gouvernement albertain et la Peace River Development Corporation Ltd. quant aux craintes relatives à l'incidence du projet de barrage sur le niveau de l'eau dans la ville de Peace River, en Alberta, et sur le frai du poisson dans le lac Athabasca. On y parle des conséquences écologiques de la diminution des pointes d'écoulement au printemps et de l'augmentation des débits quotidiens moyens pendant les mois d'hiver. En comparaison, avant la construction du barrage, le débit maximal, enregistré à Hudson's Hope au cours du mois de juin 1922, s'était élevé à 267 000 pieds cubes par seconde (p.c.s.), tandis que le débit minimal, enregistré en novembre de la même année, s'était établi à 3 480 p.c.s. On s'attendait à ce que, après la construction du barrage, le débit corresponde à environ 36 000 p.c.s. en moyenne par an, et à ce que durant les mois d'hiver, de novembre à avril, il représente à peu près 15 % seulement du débit total (c'est-à-dire 5 400 p.c.s.)[78]. Pour atténuer les effets en aval de cette réduction, la compagnie et le gouvernement albertain concluent une entente provisoire fixant à 6 000 p.c.s. le débit minimal autorisé d'un côté comme de l'autre de la frontière entre l'Alberta et la Colombie-Britannique durant la construction du barrage et le remplissage du réservoir du lac Williston[79].

En 1961, le gouvernement de la Colombie-Britannique prend le contrôle du projet lorsqu'il se porte acquéreur de la Peace River Power Development Corp. Ltd. et de la B.C. Electric Company et fusionne celles-ci pour constituer la B.C. Hydro and Power Authority («B.C. Hydro») comme société d'État en faisant voter une loi provinciale[80]. La construction du barrage W.A.C Bennett,

---

77 Patricia A. McCormack, « How the (North) West Was Won: Development and Underdevelopment in the Fort Chipewyan Region », thèse de doctorat non publiée, Université d'Alberta, Edmonton, 1984 (Pièce 2A de la CRI, onglet 8, p. 490). Citations originales éliminées.

78 Ministère des Affaires du Nord et des Ressources naturelles, Direction générale des ressources hydrauliques, « The Effect of Regulation of the Peace River: Interim Report No. 1 » juin 1962, p. 9 (Pièce 1A de la CRI, onglet 3).

79 Barry Craig, « Peace River Delta May Be Dying Because of Alberta's Indifference », *The Edmonton Journal*, 9 septembre 1970 (Pièce 2A de la CRI, p. 576). Même si l'article fait mention du compte rendu de cette réunion et de l'accord préliminaire, on n'a pas remis de copies des originaux à la Commission, pour examen (ci-après désigné sous le nom de « Craig »).

80 Voir p. 9 (Pièce 1B de la CRI, onglet 1) et *An Act to Establish the British Columbia Hydro and Power Authority*. Le Premier ministre Bennett a expliqué que la création de la B.C. Hydro and Power Authority s'imposait. « Parce que le gouvernement fédéral a refusé de remettre à la C.-B. une juste part des impôts payés par les compagnies d'électricité, notre gouvernement a pour règle d'avoir essentiellement toute l'énergie électrique qui est fournie au public avec l'appui public » : Earl K. Pollon et Shirlee Smith Matheson, *This Was Our Valley* (Calgary: Detselig Enterprises Ltd, 1989) p. 196.

situé à 965 kilomètres à l'ouest d'Athabasca Chipewyan IR 201, près de Hudson's Hope, en C.-B., débute en avril 1962.

Il ne faut pas oublier que, au moment où le projet démarre, les procédures d'évaluation environnementale obligatoires, dont on se sert actuellement pour assurer la conformité de projets de ce genre à certaines dispositions de garantie et normes minimales, n'existent pas. Dans ce cas, avant de donner d'accorder des permis provinciaux pour ce barrage, le ministère des Terres, des Forêts et des Ressources hydrauliques de la C.-B. tient des audiences sur le projet, décrites par la suite comme «insuffisantes au regard des normes d'aujourd'hui et [. . .] comme une simple formalité[81]».Même si on ne sait pas en vertu de quel droit on va de l'avant avec la construction du barrage, le contrôleur des droits relatifs à l'eau de la C.-B. tient des audiences publiques sur le projet le 2 août et le 15 octobre 1962 à Chetwynd et à Victoria[82]. Les procès-verbaux donnent à penser qu'un représentant du ministère fédéral des Affaires indiennes assiste aux audiences pour présenter des observations au nom de la bande des Ingenika, en C.-B., dont la réserve devait être noyée par le barrage, mais «personne, à l'une ou à l'autre des audiences, ne parle des répercussions possibles en aval en Alberta»; «aucun représentant du gouvernement canadien ne tente de présenter des observations pour le compte des Chipewyan et des Cris[83]».

À la suite des audiences, B.C. Hydro se voit accorder un permis par le contrôleur des droits relatifs à l'eau le 21 décembre 1962, qui prévoit les débits minimaux suivants depuis le barrage :

- du 1er déc. au 31 mars arrivées naturelles au réservoir calculées;
- du 1er avril au 15 juil. 10 000 p.c.s. ou le débit naturel, si ce dernier est plus bas, mesurés près de Taylor;
- du 16 juil. au 15 sept. 10 000 p.c.s., mesurés près de Hudson's Hope;
- du 16 sept. au 30 nov. 10 000 p.c.s. ou le débit naturel, si ce dernier est plus bas, mesuré près de Taylor.

81 Patricia A. McCormack, thèse de doctorat, *How the North West Was Won: Development and Underdevelopment in the Fort Chipewyan Region*, (Edmonton : Université de l'Alberta, 1984), (Pièce 2A de la CRI, onglet 8, p. 489).

82 Craig (Pièce 2A de la CRI, p. 576). On ne peut établir la nature des observations, s'il en est, qui ont été présentées par les responsables fédéraux à ces audiences, car les documents historiques sont incomplets.

83 Adams, p. 9-10 (Pièce 18 de la CRI, onglet 1).

· En outre, le débit ne doit jamais être inférieur à 1 000 p.c.s.[84].

Les représentants du gouvernement albertain n'étaient pas présents aux audiences publiques, mais, en 1959, ils sont invités par le ministre des Terres et Forêts de la Colombie-Britannique, Roy Williston, pour que «les besoins de la rivière de la Paix, en Alberta [. . .] soient présentés à l'audience par les autorités compétentes[85]». Il se peut que le gouvernement albertain ait choisi de ne pas assister aux audiences parce qu'il avait déjà conclu une entente provisoire en 1959 pour assurer un débit minimal de 6 000 p.c.s. à la frontière albertaine. De toute manière, lorsque l'Alberta apprend que le permis accordé à B.C. Hydro prévoit un débit minimal de 1 000 p.c.s seulement, elle cherche à obtenir l'assurance du gouvernement de la Colombie-Britannique qu'il ne violera pas l'entente de 1959. Dans une lettre datée du 26 mars 1963, le ministre Williston rejette en ces termes les prétentions du ministre de l'Agriculture de l'Alberta, Harry Strom, qui allait être premier ministre de l'Alberta par la suite, concernant le statut de l'entente :

> [Traduction]
> Pour ce qui est de vos observations concernant les engagements de la Peace River Power Development Company, il est entendu d'abord que notre gouvernement n'a eu rien à voir avec ces cadeaux [sic] et ne se sent pas lié par les promesses de ses représentants[86].

La construction du barrage d'une hauteur de 600 pieds prend fin en décembre 1967, le dernier tunnel de dérivation est bouché et B.C. Hydro commence à réguler le débit en aval sur la rivière de la Paix pour remplir le réservoir du lac Williston. D'une capacité totale de 47 millions d'acres-pieds, le lac Williston est alors le huitième réservoir artificiel du monde[87]. Même si ce n'est qu'en 1971 que le débit naturel remplit complètement le réservoir, les groupes générateurs au barrage commencent à produire de l'électricité en 1968[88].

---

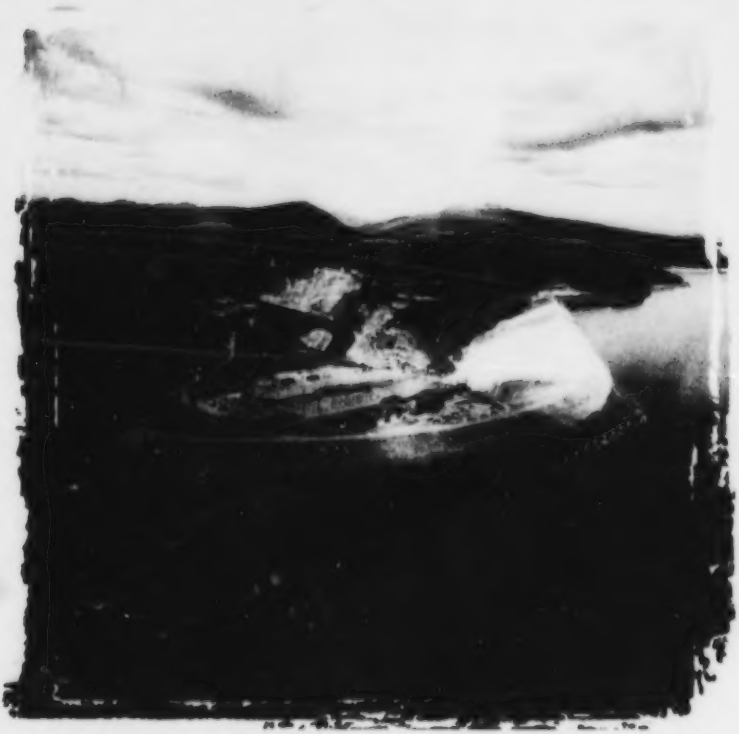
84 *The Effect of Bennett Dam on Downstream Levels and Flows*, juin 1969, Direction générale des eaux intérieures, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (Pièce 1B de la CRI, onglet 13, CRI p. 411). On y traite du permis d'exploitation hydraulique conditionnel n° 27732 , délivré par la province de la Colombie-Britannique le 21 décembre 1962.

85 Craig (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, CRI p. 576).

86 Craig (Pièce 2A de la CRI, onglet 9, CRI p. 576).

87 Adams, p. 6-11 (Pièce 1B de la CRI, onglet 1) et J. Austin, note au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 17 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet f, CRI p. 275).

88 J. Austin, note au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 17 juillet 1970 (documents de la CRI, p. 275).



Barrage WAC Benneh

Le gouvernement du Canada et le projet du barrage Bennett

Dès 1959, le gouverneur est au courant du projet de barrage et de ses effets possibles en aval. Le premier indice que la Couronne fédérale était consciente des problèmes potentiels liés à la construction et l'exploitation du barrage survient dans le contexte de l'incidence que cela aurait sur la navigation dans l'ensemble du delta Paix-Athabasca. Le 16 décembre 1959, la Direction générale des ressources hydrauliques au ministère des Affaires indiennes et des Ressources naturelles dépose un rapport préliminaire dans lequel elle «donne un aperçu des effets à prévoir en supposant les diverses

méthodes de remplissage et d'exploitation du réservoir[89]...» comme les données dont on dispose à ce moment-là pour faire une prévision juste des effets du barrage sont très limitées, la Direction des ressources hydrauliques effectue une autre étude, dont elle rend compte en juin 1962 dans un rapport intitulé «The Effect of Regulation of the Peace River: Interim Report No. 1». Selon ce rapport, le barrage «aura des répercussions importantes sur le régime de la rivière de la Paix, et, par le fait même, sur celui de la rivière des Esclaves, du Grand lac des Esclaves et du fleuve Mackenzie», toujours selon ce rapport, «sans enquête, il n'est pas évident que le projet sera avantageux ou pas pour la navigation, mais tout effet nuisible se ferait probablement le plus sentir durant le remplissage du réservoir[90] ».

Il est à remarquer qu'on avait demandé à la Direction générale des ressources hydrauliques d'étudier les effets possibles du barrage en se basant sur les débits suivants prévus dans le programme de remplissage du réservoir, élaboré par la Peace River Power Development Company en décembre 1959 :

> [Traduction]
> On ne touchera pas au débit naturel de la rivière de la Paix avant que les tunnels de dérivation soient bouchés et que le réservoir commence à se remplir.
>
> Tous les ans, par la suite, durant la période de construction, on propose de maintenir les débits minimaux journaliers suivants en moyenne à la frontière entre l'Alberta et la Colombie-Britannique, sous réserve des quantités plus basses dont les autorités compétentes pourront convenir :
>
> (i) durant toute l'année, un débit à une vitesse de 6 000 p.c.s. et sous réserve de celui-ci,
>
> (ii) après la débâcle, le débit naturel de la rivière entrant dans le réservoir jusqu'à ce qu'il dépasse 20 000 p.c.s. à la frontière,
>
> (iii) à partir de ce moment-là, un débit à la frontière à une vitesse de 20 000 p.c.s. jusqu'à ce que le débit naturel de la rivière tombe sous ce chiffre,

89 Ministère des Affaires du Nord et des Ressources nationales, Direction général des ressources hydrauliques, «The Effect of Regulation of the Peace River, Interim Report No. 1», juin 1962, (Pièce 1A de la CRI, onglet 3, CRI p. 56. L'étude fédérale de 1962 fait mention du document du 16 décembre 1959 intitulé «Preliminary Investigation into the Effect of Regulation of the Peace River on Lake Athabasca and the Slave River».

90 Ministère des Affaires du Nord et des Ressources nationales, Direction général des ressources hydrauliques, «The Effect of Regulation of the Peace River, Interim Report No. 1», juin 1962, (Pièce 1A de la CRI, onglet 3, CRI p. 56).

(iv) par la suite, le débit naturel de la rivière entrant dans le réservoir jusqu'au 30 septembre, sous réserve d'un débit à une vitesse de 25 000 p.c.s. à la frontière du 1er septembre au 15 septembre inclusivement[91].

Fondé sur ces débits, le rapport estime que le niveau de l'eau dans le lac Athabasca baissera de 2,5 pieds durant les années de basses eaux et de 3,5 pieds pendant les années de hautes eaux, mais conclut que « la navigation ne devrait pas s'en ressentir une fois que le réservoir de retenue à Hudson's Hope sera rempli et que la centrale fonctionnera, ce qu'on ne saura toutefois que lorsque le mode d'exploitation sera connu[92] ». Quant à l'effet global du barrage sur le delta, le rapport conclut en ces termes :

[Traduction]
La seule inconnue est le lac Athabasca et le delta de la rivière Athabasca, où un certain dragage est nécessaire en temps normal. Si le niveau saisonnier maximal baisse de deux ou trois pieds, les gradients hydrauliques dans le delta augmenteront. Cette situation entraînera bien sûr des changements dans le delta, dont la nature sera cependant difficile à dire d'avance. Pour l'instant, on pense que le delta avancera dans le lac, et il se pourrait qu'un dragage supplémentaire y soit nécessaire durant les années de basses eaux[93].

La Commission prend garde de ne pas trop se fier aux conclusions du rapport de 1962 : le permis accordé à B.C. Hydro prévoyait un débit minimal de 1 000 p.c.s. seulement en tout temps. Selon un rapport déposé en 1969 par la Direction des eaux intérieures au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR) du Canada, les conditions du permis ont été modifiées à deux reprises en 1968 pour permettre un débit minimal de 1 000 p.c.s du 16 juillet au 30 septembre 1968 et un débit minimal de 10 000 p.c.s. ou le débit naturel, si ce dernier est plus bas, entre le 1er décembre 1968 et le 31 mars 1969. Ce rapport de 1969 traite également de la navigation en aval depuis la rivière de la Paix, et conclut qu'une fois que le barrage marchera à plein régime, et en supposant un apport d'eau

91 Ministère des Affaires du Nord et des Ressources nationales, Direction général des ressources hydrauliques, « The Effect of Regulation of the Peace River, Interim Report No. 1 », juin 1962, (Pièce 1A de la CRI, onglet 3, CRI p. 3). Il est à remarquer que le débit minimal prévu dans le programme de remplissage du réservoir correspond à celui dont le gouvernement albertain et la Peace River Development Company ont convenu.

92 Ministère des Affaires du Nord et des Ressources nationales, Direction général des ressources hydrauliques, « The Effect of Regulation of the Peace River, Interim Report No. 1 », juin 1962, (Pièce 1A de la CRI, onglet 3, CRI p. 58).

93 Ministère des Affaires du Nord et des Ressources nationales, Direction général des ressources hydrauliques, « The Effect of Regulation of the Peace River, Interim Report No. 1 », juin 1962, (Pièce 1A de la CRI, onglet 3, CRI p. 59).

presque constant d'à peu près 36 000 p.c.s., «l'effet global pourrait être avantageux à cause de la réduction du débit de pointe de crue et de l'augmentation du bas débit[94]». Le rapport confirme que les effets sur le niveau de l'eau se feront le plus sentir durant le remplissage du réservoir.

Le 12 août 1969, une rencontre a lieu entre Ray Williston, ministre des Terres, des Forêts et des Ressources hydrauliques de la Colombie-Britannique, et un ministre fédéral dont nous ignorons le nom «pour discuter de questions d'intérêt commun concernant l'eau». Une note interne au sujet de la rencontre de consultation avec la Colombie-Britannique confirme que le gouvernement fédéral propose de tenir, à l'automne 1969, une réunion spéciale réunissant les responsables des Affaires indiennes et du Nord canadien et d'Énergie, Mines et Ressources et les représentants de la Colombie-Britannique «pour discuter du problème du barrage W.A.C. Bennett», mais que ces derniers sont «sur la défensive» et prétendent que, à la longue, la régulation améliorera le débit pour la navigation en aval[95]. La note ne dit pas si le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien présente des observations aux responsables de la C.-B. au nom de la bande des Chipewyans d'Athabasca ou des autres résidents autochtones de la région.

Au moment où B.C. Hydro commence à réguler le débit de la rivière de la Paix pour remplir le réservoir en 1968, aucun avis officiel de la réduction n'a été donné aux habitants en aval, et aucune étude environnementale ou sociale n'a été faite pour déterminer les effets du barrage[96]. Pourtant, les projets de barrage sur les réseaux hydrographiques de la Kootenay et du Columbia avaient, auparavant, fait l'objet de telles études qui laissaient présager des effets préjudiciables aux pêches et à la faune en aval des réservoirs[97]. Ces études relatives à la rivière Kootenay et au fleuve Columbia suscitent, au milieu des années 60, des inquiétudes parmi les biologistes du

94 Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Direction générale des eaux intérieures, «The Effect of Bennett Dam on Downstream Levels and Flows», juin 1969, (Pièce 1B de la CRI, onglet 13, CRI p. 415).

95 A.T. Davidson à M. McLeod, 19 août 1969, (Pièce 1B de la CRI, onglet A, CRI p. 265).

96 Michael Harvey, Lyndburst Environment Management, Sherwood Park, Alberta, *Impacts of Hydro Projects on Indian Lands in Western Canada: Indian Strategies*, rédigé pour la Direction des impacts de l'aménagement des ressources, Affaires indiennes et du Nord canadien, 30 septembre 1984 (Pièce 1B de la CRI, onglet Y, CRI p. 331).

97 Par exemple, voir I.L. Withler, «Fisheries Problems Associated with Development of the Peace River and Its Tributaries for Hydro-electric Purpose», Direction générale des ressources fauniques et halieutiques de la C.-B., Fish. Mgmt. Rep. 31, 1959; F.P. Mahler «A Preliminary Report on the Effects on Fisheries of Four Dams Proposed for the Columbia and Kootenay Rivers in British Columbia», Direction générale des ressources fauniques et halieutiques de la C.-B., Fish. Mgmt. Rep. 34, 1961; G.R. Peterson et I.L. Withler «Effects on Fish and Game Species of Development of the Duncan Dam for Hydroelectric Purposes», Direction générale des ressources halieutiques et fauniques de la C.-B., Fish. Mgmt. Rep. 8, 1965; I. Smith et S. Harrison «The Waterfowl and Furbearer Resources of the Libby Reservoir» Rapport de la Direction générale des ressources halieutiques et fauniques, 1969, cités dans Green (Pièce 1A de la CRI, onglet 1, CRI p. 19).

Service canadien de la faune et de la Division de la pêche et de la faune de l'Alberta concernant le barrage Bennett et les effets nocifs qu'il pourrait avoir sur l'écosystème du delta Paix-Athabasca. Ainsi, en 1965-1966, le Service canadien de la faune sollicite une aide financière pour faire une évaluation environnementale du delta, mais ce n'est qu'en 1969 qu'il l'obtient[98].

Selon le rapport d'étape préliminaire de 1969-1970 dont H.J. Dirschl est l'auteur et que le Service canadien de la faune rend public en mars 1970, la réduction du niveau de l'eau se fait déjà sentir sur le régime des eaux, les types de végétation et l'utilisation du delta par la sauvagine. Voici ce que le rapport mentionne au sujet du noyage du delta, du barrage Bennett et de l'économie de la région du delta :

> [Traduction]
> Cette vaste région du delta est maintenue durant le noyage par les eaux chargées de limon, les dépôts d'alluvions et la rétention de l'eau dans des bassins profonds. La réapparition et la rétention de l'eau sur le delta dépendent des débordements printaniers et estivaux des rivières de la Paix, Athabasca et Birch. Depuis que le remplissage du réservoir derrière le barrage Bennett a commencé au printemps 1968, le débit est resté assez faible. *Même si le débit annuel total augmentera un peu [. . .]l'écoulement de l'eau suivra les besoins saisonniers d'électricité en Colombie-Britannique. On peut donc s'attendre à un débit faible en été et à un débit élevé en hiver — l'inverse du régime naturel [. . .] Cette réduction dans le plan d'eau et, parallèlement, le rabattement de la nappe phréatique devraient entraîner d'importants changements dans les types de végétation, comme l'envahissement des cariçaies par les saules, et avoir des effets préjudiciables aux habitats de la sauvagine et du rat musqué.*
>
> Le delta Paix et Athabasca est important certes pour la production de la sauvagine, mais il est connu surtout comme aire de mue et comme halte pour la migration automnale des canards et des oies. Il est aussi un gros producteur de rats musqués et d'autres animaux à fourrure — une importante source de revenu pour les quelque 1 500 Indiens et Métis de Fort Chipewyan et des environs[99].

En 1970, les craintes au sujet des effets sur le milieu du delta commencent à s'intensifier. Le 11 janvier 1970, une note interne à l'intention de l'honorable Jack Davis, ministre fédéral des Pêches et des Forêts, reconnaît en ces termes l'incidence que le barrage Bennett a sur les régions de compétence fédérale :

98 Green (Pièce 1A de la CRI, onglet 1, CRI p. 19-20).
99 Dirschl (Pièce 1A de la CRI, onglet 2, p. 47-48). Italiques ajoutés.

[Traduction]
Le problème du faible débit de la rivière de la Paix attribuable au barrage Bennett en Colombie-Britannique préoccupe grandement le gouvernement fédéral, étant donné que la principale région touchée, le delta des rivières Athabasca et de la Paix, à leur embouchure dans le lac Athabasca, se situe à l'intérieur du parc national Wood Buffalo. Le gouvernement fédéral assume de surcroît d'autres responsabilités, puisque la baisse du niveau d'eau dans le lac Athabasca risque de nuire à la navigation en aval sur la rivière des Esclaves et le fleuve Mackenzie. [. . .]

Selon les écologistes, si le niveau d'eau dans le delta demeure insuffisant, il en résultera des séquelles permanentes pour la végétation et, par ricochet, pour la faune. Ils prétendent que pour éviter des dommages irréparables, il faudra qu'une masse d'eau considérable à la suite des crues puisse envahir le delta au plus tard au printemps de 1972. La vocation principale de nos parcs nationaux, qui consiste à préserver des spécimens de l'habitat naturel au Canada, pourrait de toute évidence être menacée. *En outre, les dommages causés aux populations de poissons et de rats musqués mettront en péril le bien-être des Indiens et des Métis qui habitent la région*[100].

Le mémoire confirme également que le gouvernement fédéral avait mis sur pied une équipe de travail fédérale-provinciale (comprenant des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements de l'Alberta, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique) afin d'étudier les problèmes écologiques et sociaux liés au barrage, et de formuler dans un délai de 11 mois des recommandations en vue d'apporter des correctifs et de «concevoir des solutions permettant de restaurer et de contrôler l'environnement du delta dans l'immédiat et à long terme». Toutefois, le gouvernement de la Colombie-Britannique n'a pas participé longtemps aux travaux de cette équipe, ni à ceux des autres comités subséquents, et aucun document porté à l'attention de la Commission n'indique que l'équipe de travail a rempli son mandat et fourni des recommandations quelconques par rapport au delta.

En juin 1970, un comité spécial regroupant 13 scientifiques inquiets, sous la direction de W.M. Schultz, remet un rapport intitulé *Death Of A Delta – a Brief to Government* au Premier ministre fédéral Pierre Trudeau et au Premier ministre de l'Alberta H.E. Strom, assorti d'un «plaidoyer pour que les autorités réagissent afin de freiner la dégradation de la région du delta au nord-est de l'Alberta». Le rapport présente un résumé des impacts du barrage Bennett sur un éventail diversifié d'aspects concernant l'hydrologie, la mission des parcs nationaux, le sort des oiseaux aquatiques, le piégeage des

100 John Mullaly, adjoint exécutif, Cabinet du ministre des Pêches et des Forêts, à A.T. Davidson, 11 janvier 1970, (Pièce 1B de la CRI, onglet 12B, CRI p. 266-267). Italiques ajoutés.

animaux à fourrure, la chasse et la pêche, l'économie locale, les transports ainsi que le potentiel récréatif et touristique. Sous la rubrique «valeurs humaines et droits civils», il est écrit dans le rapport :

> [Traduction]
> On n'a pas tenu compte des conséquences pour le mode de vie de beaucoup de résidants du nord de l'Alberta. Ceux-ci se verront privés de moyens de subsistance sans même que le gouvernement provincial ou fédéral n'ait tenté d'examiner à l'avance les répercussions du barrage sur leurs conditions de vie. En tant que citoyens de l'Alberta, ces gens auraient dû être bien informés des conséquences découlant du harnachement de la rivière de la Paix afin qu'ils puissent faire valoir leurs revendications avant qu'il ne soit trop tard pour y remédier.[101]

En regard de ces problèmes, le rapport recommande aux gouvernements concernés de prendre immédiatement des mesures en vue d'étudier la situation actuelle dans le delta et les bouleversements prévus, dans le but d'apporter des mesures correctives permettant de remettre cette région dans le même état qu'auparavant. En cas d'impossibilité, il est mentionné dans le rapport qu'il faudrait indemniser les Albertains touchés directement par le barrage.[102]

Le 2 juillet 1970, le Premier ministre de l'Alberta Harry Strom écrit au Premier ministre fédéral Pierre Trudeau à propos des problèmes soulevés dans le document *Death of the Delta* et de la «controverse croissante entourant le barrage W.A.C. Bennett en Colombie-Britannique et la baisse consécutive du niveau d'eau dans le lac Athabasca, surtout dans la zone du delta aux environs de Fort Chipewyan». Voici un extrait de cette lettre :

> [Traduction]
> En plus des inconvénients manifestes pour l'industrie du piégeage et les répercussions négatives prévues relativement à la pêche commerciale sur l'ensemble du lac, qui affecteront le mode de vie de 1 500 personnes, un habitat faunique d'une superficie de 1 000 milles carrés subira des transformations radicales. Bien qu'il soit difficile de prévoir à l'heure actuelle les conséquences ultimes d'un tel ouvrage, il y a lieu de croire que le Canada perdra ainsi un des milieux naturels les plus importants au plan écologique de tout le continent nord-américain.
>
> Les nombreuses ramifications ont de quoi inquiéter le gouvernement albertain. Pourtant, ce n'est pas lui qui est à l'origine du problème. La plus grande partie de la

101 Peace Athabasca Delta Committee, *Death of a Delta - A Brief to Government*,(Edmonton, Peace Athabasca Delta, 1970) (CRI pièce 2A, onglet 9, CRI p. 580 à 594).

102 Peace Athabasca Delta Committee, *Death of the Delta*, (Edmonton, Peace Athabasca Delta, 1970) (CRI pièce 2A, onglet 9, CRI p. 580 at 599).

région touchée relève du gouvernement fédéral, tandis que les tenants et les aboutissants du problème ont des implications à l'échelle nationale. Par conséquent, le gouvernement albertain estime que le gouvernement fédéral a la responsabilité et le devoir de corriger la situation actuelle. Nul doute que vous conviendrez que seul le gouvernement du Canada pourrait être tenu responsable des effets nuisibles qui résulteraient[103].

Le Premier ministre Strom demande que le Canada prenne «des mesures palliatives, même si elles ont un caractère temporaire ou expérimental», avant qu'il ne soit «trop tard pour sauver les meubles». Pour sa part, le gouvernement albertain avait déjà entrepris des études et la cueillette de données par le biais de sa division des Ressources hydrauliques.

La lettre de M. Strom provoque un remue-ménage au sein des organismes et ministères fédéraux. Le 13 juillet 1970, le sous-secrétaire au Cabinet (Relations fédérales-provinciales) répond au sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources naturelles J. Austin :

[Traduction]
Évidemment, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est directement concerné par les aspects touchant le territoire des parcs nationaux, la faune à l'intérieur des parcs et la situation économique des populations amérindiennes; et le Ministère dispose d'une somme considérable d'informations sur le contexte du problème. D'autres ministères fédéraux sont également en cause. Je crois cependant que cette question a des ramifications qui vont au-delà des mesures correctives qui pourraient être prises en Alberta et dans les Territoires-du-Nord-Ouest quant au contrôle des ressources hydrauliques, en plus d'impliquer d'éventuelles négociations avec la province de la Colombie-Britannique.[104]

Le sous-ministre est donc prié de convoquer une réunion regroupant des délégués de tous les ministères concernés, y compris le Bureau du Conseil privé, et de rédiger une lettre de réponse au nom du Premier ministre.

Le 17 juillet 1970, le sous-ministre Austin envoie en guise de réponse à son ministre un mémoire détaillé portant sur le delta des rivières de la Paix et Athabasca et le barrage Bennett. En voici les principaux extraits :

103 John A. MacDonald, sous-ministre des Travaux publics, à J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, Ottawa, 14 août 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12N, CRI p. 271-272).

104 E. Gallant, sous-secrétaire au Cabinet (Relations fédérales-provinciales), Bureau du Conseil privé, à J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, Ottawa, 13 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12E, CRI p. 273).

[Traduction]
1. En 1962, le Comptroller of Water Rights de Colombie-Britannique a accordé un permis pour la construction du barrage Bennett. Prévenu par le ministère des Travaux publics de la nécessité d'obtenir un permis fédéral en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, le gouvernement provincial a refusé de soumettre une demande en ce sens sous prétexte que la rivière de la Paix n'était pas considérée navigable à la hauteur du barrage. Le ministère des Travaux publics a alors soumis le litige au ministère de la Justice, qui émit l'avis que la loi s'appliquait bel et bien. *Le ministère des Travaux publics a décidé de ne pas forcer la main au gouvernement provincial, malgré une note de service en date du 18 avril 1967 adressée par le sous-ministre à son ministre indiquant que le barrage avait un caractère illégal.*

2. Le volume d'eau total que contiendra le réservoir créé par le barrage Bennett s'élève à 57 millions d'acres-pieds, ce qui en fera le huitième plus grand réservoir d'origine humaine au monde [. . .] Les niveaux minimaux de déversement pour l'eau du réservoir étaient régis par le permis conditionnel accordé en 1962 par le gouvernement provincial. Toutefois, au printemps 1968, les seuils de débit maximum de 1968 ont été ramenés de 10 000 pieds cubes à la seconde selon les exigences du permis, à environ 1000 pieds cubes à la seconde. La faible quantité d'eau de ruissellement à l'époque a concouru à aggraver la situation dans l'ensemble du bassin du fleuve Mackenzie

3. Dans le rapport Schultz, on imputait à tort le faible niveau d'eau dans le delta de l'Athabaska [sic] uniquement au barrage Bennett. En fait, les séquelles hydrologiques et écologiques observées résultaient d'un concours de circonstances malheureux, le remplissage rapide du réservoir Bennett coïncidant avec des précipitations inférieures à la normale durant cette période [. . .]

4. *L'habitat faunique aux environs du lac Athabasca a été immédiatement bouleversé.* La navigation en aval est également devenue problématique (d'autres facteurs ont joué en l'occurrence). À long terme, la régularisation par le barrage Bennett du débit de la rivière de la Paix et les changements consécutifs dans le régime hydraulique devraient se révéler avantageux pour la navigation sur le réseau du fleuve Mackenzie *Mais à cause de l'élimination des crues printanières normales, l'environnement continuera à subir des transformations, quoique moins radicales qu'au début. Il reste à évaluer les conséquences ultimes qu'entraînera l'endiguement de la rivière en ce qui concerne l'affouillement du lit, la sédimentation des berges et les éboulements, ainsi que la faune et la flore, qui sont adaptées aux fluctuations naturelles cycliques du débit.*

5. Le rapport Schultz recommandait d'obstruer temporairement les déversoirs du lac Athabasca afin de maintenir l'eau du lac à un niveau plus élevé[. . .]

6. Cette controverse implique principalement les enjeux suivants pour le gouvernement fédéral :

(a) Navigation. Le ministère des Travaux publics a tergiversé en hésitant à invoquer la *Loi sur la protection des eaux navigables* jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour exercer une influence quelconque sur la B.C. Hydro and Power Authority.

(b) Pêcheries. À l'été 1968, les fonctionnaires du ministère des Pêches au bureau de Winnipeg estimaient que cela ne nuirait pas à la pêche sur la rivière des Esclaves à condition que le niveau d'eau ne tombe pas en-dessous des seuils prévus à l'époque.

(c) Faune. Parcs nationaux. La Convention concernant les oiseaux migrateurs administrée par le Service canadien de la faune ainsi que la politique sur les parcs nationaux appliquée par la Direction des parcs nationaux et historiques ne semblent pas avoir joué de rôle important aux premiers stades de la controverse. Ces deux services relevaient de l'ancien ministère des Affaires nordiques et des Ressources naturelles, mais leurs fonctionnaires respectifs se sont assez peu concertés apparemment avec ceux de la Direction des ressources hydrauliques du même ministère au sujet des aménagements sur la rivière de la Paix.

(d) Pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral relativement aux réserves indiennes et aux Territoires-du-Nord-Ouest. *On aurait pu invoquer auprès du gouvernement de la Colombie-Britannique l'argument que la diminution du débit entraînera des séquelles pour les riverains, dont les membres d'une réserve indienne ainsi que les trappeurs et les personnes qui recourent à la navigation dans les Territoires-du-Nord-Ouest, mais cela n'a pas été fait.*

(e) Conflit interprovincial. Il était difficile pour le gouvernement fédéral d'intervenir pour régler la controverse entre les deux provinces à propos d'une rivière commune, du fait que le gouvernement albertain n'a jamais, à notre connaissance, logé officiellement de plainte à cet égard.

Apparemment, les organismes fédéraux ne s'intéressent guère à l'aménagement de la rivière de la Paix, sauf en ce qui concerne la navigation en aval[105].

Le 20 juillet 1970, le sous-ministre des Affaires indiennes, H. B. Robinson, adresse une lettre au sous-ministre Austin décrivant les «intérêts vitaux» de son ministère par rapport à l'impact du barrage Bennett :

[Traduction]
Les Amérindiens et les Métis de la région de Fort Chipewyan tiraient autrefois entre 100 000 $ et 250 000 $ par année de la chasse aux rats musqués, aux canards et aux oies dans la région du delta et du lac Athabasca, sans compter la pêche commerciale.

105 J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, Ottawa, note au ministre, 17 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12F, CRI p. 275-276

Par ailleurs, ces gens ont subi des pertes incalculables en termes de ressources alimentaires locales. Ces sources de nourriture sont maintenant menacées, ce qui aurait de graves conséquences sociales et risquerait de faire grimper en flèche les coûts financiers au chapitre de l'aide sociale pour notre ministère et pour le gouvernement provincial dans son ensemble...

Enfin, le delta et les lacs peu profonds aux alentours forment un ensemble unique à l'intérieur du parc national de Wood Buffalo, et la transformation radicale de l'environnement dans une zone aussi vaste diminue considérablement la valeur intrinsèque du parc. . .

J'ai ouï dire qu'il sera difficile de résoudre le problème et que les solutions pourraient se révéler très coûteuses à cause des types de sol et des caractéristiques hydrologiques du delta de la Paix – Athabasca. *Un moyen beaucoup plus simple consisterait à s'entendre avec le gouvernement de Colombie-Britannique en vue de relâcher artificiellement l'eau derrière le barrage, de manière à reproduire le plus possible les conditions de crue printanière. . .*

Les problèmes suscités en aval par le barrage Bennett font ressortir d'autres problèmes complexes dont il faudra à mon avis tenir compte à l'avenir dans le cadre de tous les modèles de harnachement. Dans ce cas particulier, j'estime que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle dirigeant dans l'élaboration d'une politique et de programmes en la matière, d'autant plus que le barrage aura une incidence particulière sur les attributions fédérales aux plans social et écologique[106].

Robinson offre son concours pour rédiger l'ébauche de lettre du Premier ministre en réponse à son homologue Strom, et proposé d'organiser une rencontre avec les fonctionnaires des ministères intéressés pour discuter du sujet.

Le 7 août 1970, une lettre dont l'auteur n'est pas dévoilé, adressée à Ottawa à J.G. Greene, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, fait part de préoccupations d'ordre environnemental face au delta et attribue une part des responsabilités au gouvernement fédéral :

[Traduction]
Je considère que ce rapport *[Death of a Delta - A Brief to Government]* décrit d'une manière objective et accablante ce qui m'apparaît comme un désastre, dû en partie à une mauvaise planification. Le gouvernement fédéral est concerné sous plusieurs aspects puisque la plus grande partie de la région du delta se situe à l'intérieur d'un parc national. En outre, le fait qu'environ 1300 Amérindiens et Métis y trouvent

106 H. B. Robinson, sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, Ottawa, 20 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12G, CRI p. 279-280).

leur subsistance représente un sérieux obstacle dans l'optique du gouvernement fédéral[107].

Après une ronde intensive de consultations internes, le Premier ministre Trudeau réplique le 12 août 1970 à son homologue Strom. Dans sa lettre, il dit partager les préoccupations de son vis-à-vis quant aux conséquences environnementales et sociales du barrage Bennett, soulignant que des données plus récentes permettaient de se faire une idée plus précise de ses répercussions sur la partie du delta qui sera émergée. La lettre de Trudeau propose ensuite une stratégie pour répondre à ces préoccupations communes :

> [Traduction]
> La situation semble parvenue à un point où l'inaction des gouvernements concernés aurait des conséquences très regrettables. Par conséquent, en guise de première mesure concertée, j'estime que nous devrions d'abord nous assurer que nous avons la même perception des causes, des dégâts potentiels et des solutions possibles. J'ai demandé au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources de se charger, au palier fédéral, de prendre les moyens nécessaires pour en arriver à une telle communauté de vues. Par ailleurs je suggère maintenant la tenue d'une réunion de hauts fonctionnaires afin d'échanger des renseignements et d'entreprendre dès que possible un examen conjoint des nombreuses facettes du problème. Si vous êtes d'accord et si le gouvernement de la Colombie-Britannique y consent également, je souhaiterais que cette réunion ait lieu à la fin de septembre[108].

Le même jour, le Premier ministre Trudeau envoie à son homologue Bennett une lettre semblable mais quelque peu différente, en cela qu'elle lui rappelait que « la dégradation des conditions sociales et environnementales dans la région du lac Athabasca et du delta » pourrait avoir une incidence sur les attributions fédérales relatives « au territoire des parcs nationaux, à la faune des parcs et à la situation économique des populations amérindiennes[109]. » La Commission n'a retracé aucune réponse à l'une ou l'autre de ces lettres.

Le 14 août 1970, la question à savoir si la *Loi sur la protection des eaux navigables* fédérale s'appliquait à la régularisation du débit de la rivière de la Paix est abordée une nouvelle fois dans une lettre du sous-ministre des

---

107 À J.J. Green, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Ottawa, 7 août 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12K, CRI p. 286). Le nom de l'auteur de cette lettre n'a pas été divulgué en raison de l'article 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

108 Pierre Elliott Trudeau, premier ministre du Canada, à Harry E. Strom, premier ministre de l'Alberta, 12 août 1970, (Pièce1B de la CRI, onglet 12M, CRI p. 291-293).

109 Pierre Elliott Trudeau, premier ministre du Canada, à W.A.C. Bennett, premier ministre de la Colombie-Britannique, 12 août 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12L, CRI p. 288-290).

Travaux publics à l'intention de J. Austin, sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Cette lettre, qui donne un résumé des événements survenus de 1939 à 1966, puis mentionne que le sous-ministre des Travaux publics, le major général H.A. Young, avait «rappelé» au gouvernement de la Colombie-Britannique, le 24 octobre 1962[110], les exigences de la *Loi sur la protection des eaux navigables* («*LPEN*»). À l'époque, cette loi obligeait les promoteurs, pour pouvoir construire un barrage sur une voie d'eau navigable, à obtenir d'abord que le ministre des Travaux publics approuve l'ouvrage, l'endroit et les plans avant le début des travaux[111]. Le 7 novembre 1962, le président de la B.C. Hydro and Power Authority, G.M. Shrum, expose son point de vue voulant que la loi ne s'applique pas car, selon les avis juridiques reçus, «la structure du barrage se trouve à un endroit où la navigation est impraticable». Toutefois, au ministère des Travaux publics, les responsables sont d'avis que la *LPEN* s'appliquait bel et bien de sorte que le barrage a un caractère illégal. Quoi qu'il en soit, le gouvernement provincial n'a pas sollicité ni obtenu de permis en vertu de cette loi.

Malgré la requête du Premier ministre Trudeau à son vis-à-vis de la Colombie-Britannique Bennett en vue d'une rencontre réunissant tous les hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux intéressés, apparemment, le gouvernement de la Colombie-Britannique n'était aucunement disposé à participer à une initiative conjointe dans le but d'étudier le problème et de trouver des solutions pratiques pour remédier aux dégâts environnementaux dans le delta. D'après une note de service datant du 6 novembre 1970 adressée au ministre fédéral des Pêches et des Forêts, le comité consultatif conjoint Canada - Alberta s'est réuni en octobre pour examiner le problème du faible niveau d'eau dans le delta, mais les participants ont déploré «l'incapacité d'amener le gouvernement de Colombie-Britannique à la table de discussion, et il semblait régner un sentiment général d'impuissance face à la situation». On lit ensuite dans la note de service :

> [Traduction]
> 4. Des responsables des pêcheries de l'Alberta et de la Saskatchewan nous ont signalé que la baisse du niveau d'eau causée par la fermeture du barrage dans le but de remplir le réservoir Williston pose de sérieux problèmes pour les poissons. Or, jusqu'à la semaine dernière, cette situation ne paraissait pas affecter les pêcheries.

110 John A. MacDonald, sous-ministre, à J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, Ottawa, 14 août 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12N, CRI p. 294).
111 *Loi sur la protection des eaux navigables* SRC 1952, c. 193, modifié par SC 1956, c. 41.

5. À condition d'obtenir de la documentation suffisante sur les problèmes dans le domaine des pêcheries, la *Loi sur les pêches* représente un moyen très efficace d'amorcer des discussions techniques avec B.C. Hydro (pas le gouvernement de la C.-B.). Auparavant, dans plusieurs circonstances semblables, le propriétaire, une fois sa responsabilité clairement établie, a coopéré volontiers en vue d'atténuer le problème; ce fut le cas pour les barrages sur les rivières Stellako, Cheakamus et Ash, et plus récemment, celui de Kettle Rapids sur le fleuve Nelson, pour n'en citer que quelques-uns. Chaque fois, c'est le paragraphe 10 de l'article 20 qui a été l'élément déclencheur de cette coopération. Dans chaque cas, le problème a été résolu grâce à des discussions techniques fondées sur les connaissances et le respect de la loi, et menées avec les encouragements et l'appui des hauts fonctionnaires[112].

Le 9 décembre 1970, Jack Davis, ministre des Pêches et des Forêts, écrit à son homologue de la Colombie-Britannique, le ministre des Terres, des Forêts et des Ressources hydrauliques, Ray Williston, pour solliciter la coopération de son gouvernement. Dans sa lettre, Davis soulève des questions quant aux répercussions négatives d'une diminution des niveaux d'eau dans le delta, et propose des solutions :

[Traduction]

Nos données indiquent également que la population locale de rats musqués est en train de disparaître et que les aires de frai du poisson se sont dégradées. Si jamais on continue à maintenir des niveaux d'eau aussi bas, l'environnement local risque d'en souffrir pendant très très longtemps.

D'autre part, le mode de vie d'environ 1 700 Métis et Indiens de la région de Fort Chipewyan est affecté. C'est particulièrement le cas pour ceux dont les revenus dépendent dans une large mesure de la pêche.

Toutefois, il y a un bon côté à la médaille.

Sous réserve de certaines précautions, surtout en 1971, il se peut qu'un régime d'écoulement consistant à ouvrir les vannes au barrage Bennett soit préférable aux variations qui caractérisent la rivière de la Paix. Cela permettra d'éviter des inondations dévastatrices, à condition qu'il y ait une collaboration étroite entre les diverses autorités compétentes en Colombie-Britannique, en Alberta et dans les Territoires-du-Nord-Ouest.

Des barrages en enrochement sur les chenaux du delta servant de déversoir pourraient avoir un effet positif sur l'environnement local. *Une autre possibilité serait de relâcher l'eau du réservoir derrière le barrage Bennett selon un calendrier sai-*

112 K. C. Lucas, directeur général, Direction de la qualité de l'environnement, au ministre, 6 novembre 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 120, CRI p. 296). L'article 20(1) de la *Loi sur les pêches*, S.R.C. 1970, cF-14, stipule : « Le Ministre peut décider qu'il est nécessaire que, dans l'intérêt public, certains obstacles soient munis d'une échelle à poissons ou passe migratoire contournant l'obstacle, auquel cas, le propriétaire ou l'occupant de l'obstacle en installe une, durable et efficace. Celui-ci est tenu de la maintenir en bon état de fonctionnement et de l'établir à l'endroit, suivant le modèle et aux dimensions propres, selon le ministre, à y permettre le libre passage du poisson. »

sonnier approprié. Toutefois, il sera difficile d'examiner intelligemment ces deux solutions tant que l'on ne connaîtra pas avec un minimum de certitude le mode d'opération que prévoit B.C. Hydro pour la production hydroélectrique de cet ouvrage[113].

Malgré les demandes de coopération adressées par M. Davis à M. Williston et au gouvernement de la Colombie-Britannique, sous forme de lettres dans lesquelles il présentait les données pertinentes sur le fonctionnement du barrage et sollicitait leur participation à des discussions conjointes avec le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta, la preuve laisse croire que le gouvernement de la Colombie-Britannique avait alors décliné cette invitation, puisqu'on ne trouve pas trace d'une réponse à la lettre de Davis.

Le 1er décembre 1970, un exposé de la demande est déposé à la Cour suprême de la Colombie-Britannique au nom de plusieurs plaignants individuels, soit l'Athabasca Fish Co-Operative Limited, la Métis Association of Alberta, la bande crie de Fort Chipewyan de même que Fred Marcel et Patrick Mercredi, «chaque demandeur agissant de son propre chef à titre de conseiller et membre de la bande indienne des Chipewyans». Dans leur action intentée contre la B.C. Hydro and Power Authority, ils réclamaient des dommages-intérêts pour nuisance et pour avoir perturbé la rivière de la Paix, ainsi qu'une injonction visant à empêcher la B.C. Hydro de perturber la rivière de la Paix[114]. D'après le témoignage des anciens au cours de la présente enquête, la Première Nation a dû renoncer à sa poursuite faute de ressources[115]. Quoi qu'il en soit, l'affaire n'a jamais été portée devant les tribunaux.

EFFORTS EN VUE D'ATTÉNUER LES DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le rapport *Death Of A Delta - A Brief to Government*, recommandait aux gouvernements concernés de prendre des mesures immédiates afin de pallier aux effets nuisibles du barrage Bennett sur l'écologie et l'économie de la région du delta. Réagissant aux préoccupations et aux pressions croissantes à cet égard, les gouvernements du Canada, de la Saskatchewan et de l'Alberta mettent mis sur pied en 1971

113 Jack Davis, ministre des Pêches et des Forêts, à Ray Williston, ministre des Terres, des Forêts et des Ressources hydrauliques, Victoria, C.-B., 9 décembre 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12P, CRI p. 298). Italiques ajoutés.
114 Statement of Claim (Exposé de la demande), 1er décembre 1970 (Pièce 2A de la CRI onglet 9, p. 602).
115 Lawrence Courtoreille, membre de la Première Nation crie de Mikisew, transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 129 et 149.

le Comité d'étude du projet du delta des rivières de la Paix et Athabasca (PADPG), dans le but d'examiner et d'évaluer les dommages environnementaux occasionnés par le barrage. En outre, ce comité avait pour mission d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie visant à contrer la dégradation continue de l'environnement du delta. Ni le gouvernement de la Colombie-Britannique, ni B.C. Hydro n'ont participé aux travaux de ce comité[116].

L'étude menée par ce comité, étalée sur deux ans, a été la première analyse systématique de l'impact potentiel du barrage Bennett portant sur la baisse des niveaux d'eau dans le delta et les bouleversements de l'écosystème par rapport aux oiseaux aquatiques, aux poissons et aux animaux à fourrure semi-aquatiques ainsi que le renouvellement de la végétation. Les résultats de cette étude confirment que le barrage avait modifié le régime d'écoulement de la rivière de la Paix et que les niveaux d'eau avaient diminué considérablement dans le réseau hydrographique du delta. Les bouleversements consécutifs avaient atteint un maximum durant la phase initiale de remplissage du réservoir; de plus, tant que le barrage resterait en opération, on s'attendait à ce que les changements ainsi provoqués «continuent à déranger l'environnement du delta, bien que de façon moins grave» qu'au cours des premières années[117].

Une des principales préoccupations soulevées dans l'étude du PADPG a trait à l'influence marquée que la rivière de la Paix peut avoir sur les niveaux d'eau dans le bassin du delta :

> [Traduction]
> Le débit de la rivière aux environs du delta de la Paix-Athabasca a diminué dans une proportion pouvant atteindre jusqu'à 200 000 pieds cubes à la seconde, ce qui suppose une baisse du niveau d'eau de 10 à 12 pieds en-dessous du seuil probable si la rivière n'avait pas été harnachée. À cause du faible débit dans la rivière, l'eau en provenance du lac Athabasca s'écoule beaucoup plus rapidement que la normale au printemps et en été[118].

Dans le but de rehausser temporairement le niveau d'eau du lac Athabasca et des autres grands lacs dans le bassin du delta au cours du remplissage du réservoir Bennett, en 1971, le comité PADPG a fait aménager une digue de roches sur le chenal des Quatre Fourches. Cette digue a permis de ramener le niveau d'eau dans le delta à environ 60 pour 100 du seuil antérieur, mais

116 Green (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 15).
117 Green (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 15).
118 Green (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 15-16).

on l'a détruite par la suite parce qu'elle avait contribué à de graves inondations en 1974[119].

À la suite de cette étude, et la situation se détériorant dans la région du delta, les gouvernements du Canada, de l'Alberta et de la Saskatchewan concluent en septembre 1974 une entente qui, entre autres, leur accorde le mandat de «veiller en priorité à la préservation du delta des rivières de la Paix et Athabasca[120].» L'entente donna aussi lieu à la création du Comité d'action du delta Paix-Athabasca («PADIC») chargé de réaliser de nouvelles études et d'établir les stratégies nécessaires à cette fin. On construit d'abord en 1975 une digue à crête fixe sur la rivière des Rochers, puis l'année suivante une autre digne en enrochement sur la Revillon Coupé. Les études subséquentes pour mesurer l'efficacité de ces ouvrages de retenu révèlent qu'ils n'avaient pas réussi à ramener en été le lac Athabasca au niveau enregistré avant la construction du barrage. De plus, d'après les résultats obtenus, les digues ont fait remonter le niveau d'eau du lac de 0,6 mètre en hiver comparativement au niveau antérieur. Mais par dessus tout, les digues ont eu pour effet de diminuer les fluctuations d'eau annuelles dans le bassin et le delta des rivières Athabasca et de la Paix, qui jouaient auparavant un rôle essentiel dans l'équilibre écologique[121].

La Première Nation tente également de remettre en état certains des petits lacs qui étaient disparus depuis lors. En 1986, la bande des Chipewyans d'Athabasca entreprend de remplir à nouveau quelques-uns des bassins perchés situés dans RI 201 afin de restaurer l'habitat des rats musqués. En vérifiant l'efficacité des moyens employés pour réalimenter en eau les lacs Sucker, Killer, Big Egg et Frezie, on constate que le nombre de rats musqués y avait grimpé de 1 136 en 1986 à 17 497 en 1988. En considérant les chiffres de l'année 1974 comme un maximum (156 769 peaux de rats musqués), les prises des trappeurs pour la période de 1977 à 1988, après la construction du barrage, atteignaient à peine 9 pour 100 du sommet déjà atteint et entre 8 et 22 pou 100 de la production qui pourrait être obtenue si la gestion des zones aquatiques s'exerçait de façon optimale. Bien que le programme de réhabilitation ait permis de ramener un faible pourcentage de

119 Green (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 16)

120 Peace-Athabasca Delta Implementation Committee, Canada, Alberta, Saskatchewan, *Peace-Athabasca Delta, Water Management Works Evaluation, Final Report*, avril 1987 (Pièce 1A de la CRI, onglet 6, CRI p. 166). Entente conclue entre le gouvernement fédéral, le gouvernement de l'Alberta et le gouvernement de la Saskatchewan le 16 septembre 1974.

121 Green, p. 16 (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 16).

l'ancienne colonie de rats musqués vers ces lacs, les chiffres demeurent globalement très inférieurs aux estimations pour la période antérieure[122].

IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU BARRAGE SUR LE DELTA ET LA RI 201

Dans une lettre datée du 7 octobre 1996, les conseillers juridiques du Canada et de la Première Nation s'entendent pour présumer, aux fins de l'enquête, que la construction et l'exploitation du barrage Bennett avaient causé des dommages à la RI 201[123]. Même si rien n'empêche le Canada de produire d'autres éléments de preuve et arguments pour réfuter la preuve convaincante dont nous sommes saisis, cette preuve mène directement à la conclusion que des dégâts environnementaux importants ont été causés à la RI 201 et à la Première Nation par la construction et l'exploitation du barrage Bennett. Aucune autre conclusion n'est possible à la lumière de la preuve *prima facie* dont nous sommes saisis.

Le remplissage initial du réservoir derrière le barrage a entraîné une baisse immédiate du débit. Après 1967, les niveaux d'eau sont demeurés faibles durant trois années consécutives, celui du lac Athabasca ayant chuté de quatre à cinq pieds en-dessous du niveau antérieur. Les lacs peu profonds du delta se sont rétrécis au point de devenir des flaques de boue, et en hiver, certains d'entre eux gèlent jusqu'au fond[124]. La végétation a presque immédiatement entrepris une « transition vers un stade où les saules prédominent[125]. » Ce phénomène s'exerce par lui-même et dure plusieurs années quand l'eau baisse naturellement, mais l'ouverture du barrage a accéléré le processus. Les saules remplacent les anciennes essences et ce changement, quant à lui, modifie l'habitat ou les sources de nourriture des animaux qui en dépendent.

La planification et la construction du barrage Bennett ont débuté dès 1957. Pourtant, ni les représentants de B.C. Hydro, ni les responsables du gouvernement fédéral n'ont informé la bande des Chipewyans d'Athabasca et les autres habitants de la région de Fort Chipewyan au sujet du barrage, ou

122 Green (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 26-27).

123 François Daigle, conseiller juridique, ministère de la Justice, à Jerome Slavik, conseiller juridique, Première Nation des Chipewyans d'Athabasca, 7 octobre 1996 (Dossier de la CRI 2108-8-1).

124 Patricia Alice McCormack, « How the (North) West Was Won: Development and Underdevelopment in the Fort Chipewyan Region », thèse de doctorat non publiée, Université de l'Alberta, Edmonton, 1984 (Pièce 2A de la CRI, onglet 8, CRI p. 492).

125 Comité d'étude du projet du delta des rivières de la Paix et Athabasca (PADPG), *The Peace Athabasca Delta: A Canadian Resource*, (Alberta, PADPG, 1973) cité dans la thèse de Patricia A. McCormack (Pièce 2A de la CRI, onglet 8, CRI p. 492).

ne les ont mis en garde contre ses répercussions éventuelles sur le delta[126]. Lors des audiences publiques de la Commission, Victorine Mercredi a affirmé que les membres de la Première Nation avaient appris l'existence du barrage uniquement quand le delta a commencé à s'assécher :

> [Traduction]
> Un jour, le territoire de cette réserve, la n° 201 et tous les rats musqués ont commencé à régresser. À l'époque, les gens ne comprenaient pas ce qui avait provoqué la disparition du rat musqué et la baisse du niveau d'eau, parce que personne n'est venu leur expliquer ce qui se passait[127].

Madame Flett a également ajouté que la Première Nation n'avait jamais été informée de l'existence du barrage :

> [Traduction]
> Personne n'est venu nous dire ou nous prévenir que les cours d'eau étaient en train de s'assécher. À partir du moment où le réservoir a commencé à baisser, en 1966, à chaque année, il y avait de moins en moins d'eau et des nouveaux lacs disparaissaient, jusqu'à ce qu'au bout du compte, il ne reste pratiquement plus d'eau dans le réservoir, au point que tout est asséché, et que les saules et les autres pousses ont envahi le territoire[128].

Au cours des années qui ont suivi la mise en eau du barrage, le bassin du delta a subi des transformations radicales. Au départ, on a modifié le débit de la rivière de la Paix et réduit considérablement les inondations par reflux, un apport essentiel à la préservation du delta. Ce phénomène a perturbé l'écoulement des eaux dans tous les secteurs du delta des rivières de la Paix et Athabasca.

Les populations de poisson diminuaient à mesure que le niveau des lacs peu profonds baissait. Les poissons passent l'hiver dans les lacs peu profonds et viennent y frayer. Quand ces lacs gèlent jusqu'au fond en hiver ou deviennent stagnants et impropres à la vie, les stocks chutent[129]. Les oiseaux

126 Adams, p. 10 (Pièce 18 de la CRI, onglet 1), on lit que « le comité d'étude a trouvé une seule personne à Fort Chipewyan qui se souvient d'avoir été au courant de la construction d'un barrage hydroélectrique sur la rivière de la Paix avant 1965. Il s'agit d'un membre de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca, Charlie Voyageur, qui a travaillé comme foreur lors des sondages préliminaires sur le site du barrage. D'après ses souvenirs, il n'a pas pensé et rien ne lui a laissé croire que le barrage risquait d'avoir des répercussions pour la population du delta et de Fort Chipewyan. »

127 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 39 et 44 (Victorine Mercredi).

128 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 49 (Eliza Flett).

129 Patricia Alice McCormack, « How the (North) West Was Won: Development and Underdevelopment in the Fort Chipewyan Region », thèse de doctorat non publiée, Université de l'Alberta, Edmonton, 1984 (Pièce 2A de la CRI, onglet 8, CRI p. 492).

aquatiques sont affectés de la même manière. Les rivages disponibles reculaient de façon dramatique tandis que les aires de nidification comme les cours d'eau s'asséchaient. À cause de la baisse du niveau d'eau, les oiseaux migrateurs trouvaient moins d'endroits propices pour faire halte et certaines zones ne conviennent plus à leurs besoins.

Parmi les nombreuses espèces animales pour qui le barrage Bennett a eu des conséquences néfastes, rares sont celles qui ont souffert davantage que le rat musqué, petit rongeur aquatique qui représentait une source de revenus et de nourriture majeure pour les Chipewyans. Selon les rapports, la population de rats musqués a chuté radicalement au cours des années suivant la construction du barrage. Les profondeurs minimums optimales dans leur cas, qui en 1971-1972 variaient de 2,5 pieds à 2 pieds, n'ont pas pu être maintenues dans une grande partie de l'habitat où vivaient les rats musqués auparavant :

> [Traduction]
> À l'heure actuelle, 70 pour 100 des lacs du delta ne respectent pas ces critères. Environ 45 pour 100 des rats musqués ont survécu à l'hiver 1971-1972. Les lacs peu profonds se caractérisaient par des taux de mortalité élevés et de nombreuses traces de prédation[130].

D'autres types d'animaux à fourrure tels que le vison et le renard ont également vu leur nombre diminuer parce qu'ils se nourrissaient dans une large mesure de rats musqués. Ainsi, l'ensemble de la chaîne alimentaire a souffert de la baisse des niveaux d'eau dans cet écosystème fragile.

Depuis l'inauguration du barrage Bennett en 1967, des recherches portant sur des sujets variés ont été réalisées par des personnes et des groupes qui étudiaient les implications hydrologiques et environnementales de cet ouvrage pour le delta des rivières de la Paix et Athabasca. En 1992, le rapport de Jeffrey Green décrivait une bonne partie des résultats déjà obtenus et analysait ces données en fonction des caractéristiques hydrologiques, des ressources naturelles et du mode d'utilisation de ces ressources à l'intérieur et autour de la RI 201. Voici quelques-unes des principales constatations :

130 Peace-Athabasca Delta Project Group (PADPG), *The Peace Athabasca Delta: A Canadian Resource*, (Alberta, PADPG, 1973) cité dans Patricia Alice McCormack, « How the (North) West Was Won: Development and Underdevelopment in the Fort Chipewyan Region », thèse de doctorat non publiée, Université de l'Alberta, Edmonton, 1984 (Pièce 2A de la CRI, onglet 8, CRI p. 492).

[Traduction]

1. La fréquence et l'amplitude moindres des crues de la rivière de la Paix ont entraîné une diminution considérable de l'endiguement hydraulique des cours d'eau qui se déversent dans la rivière des Esclaves à partir du delta de la rivière de la Paix et du lac Athabasca. Par ricochet, la baisse du niveau d'eau dans le delta et le lac Athabasca a réduit considérablement les inondations par reflux de la rivière Athabasca et de ses affluents vers les lacs Claire et Mamawi. À cause de cette perturbation du régime d'inondation par reflux, le bassin perché de lacs et de terres humides dans le delta de l'Athabasca se recharge beaucoup moins et plus rarement. Ces phénomènes ont eu des conséquences particulièrement graves pour les deux tiers de la réserve nº 201 des Chipewyans, soit la partie au nord.

2. La stabilisation du lac Athabasca grâce à des digues sur la rivière des Rochers et la Revillon Coupé a fait remonter au-dessus de la moyenne le niveau d'eau minimum de ce lac ainsi que son niveau annuel moyen. Toutefois, le maximum estival est inférieur de 0,5 mètre à la moyenne. Ce changement a eu pour effet de réduire l'amplitude des crues au printemps et au début de l'été, et de diminuer la superficie des zones boueuses à l'automne et au début de l'hiver. Par conséquence, ces bouleversements ont contribué à rétrécir et à dégrader l'habitat en milieu humide abritant un grand nombre d'espèces animales et de poissons dont profitent les Chipewyans.

3. Vu la transformation de la végétation due à l'assèchement du delta de l'Athabasca, les Chipewyans y trouvent en quantité moindre certaines plantes médicinales et alimentaires, sans compter qu'il y a moins d'habitats productifs composés de terres humides et de prés et que l'écosystème s'est dégradé.

4. On croit que les populations de plusieurs oiseaux aquatiques dans les deltas des rivières Athabasca et de la Paix ont baissé à cause du rétrécissement de l'habitat favorable à la nidification et à la couvaison, et de la disparition de vastes zones propices aux rassemblements à l'automne. Conséquence nette pour les Chipewyans, les possibilités de chasse de subsistance au printemps et à l'automne de même que les perspectives pour les guides de chasse ont diminué.

5. La population de rats musqués a chuté de façon dramatique depuis la mise en eau du barrage Bennett, à l'exception d'une courte reprise associée à l'inondation exceptionnelle de 1974 et aux tentatives de la bande des Chipewyans d'Athabasca de gérer les terres humides de la réserve nº 201.
   Le nombre de rats musqués après la construction et l'exploitation du barrage Bennett (et avant la gestion des terres humides sur la réserve) atteint à peine entre 5 et 11 % des chiffres antérieurs. Durant la période suivant l'inauguration du barrage (1977 à 1988), la récolte de fourrures a atteint seulement 9 % du sommet enregistré en 1974, et se situait entre 8 et 22 % du potentiel réalisable si les terres humides étaient gérées de façon optimale. Pour les seules peaux de rats musqués, les pertes de revenus en trappage se chiffraient entre 40 000 $ et

123 000 $ par année. Le déclin du rat musqué a également fait baisser le nombre d'individus parmi d'autres espèces à fourrure comme le vison et le renard, et par conséquent, les revenus que les trappeurs peuvent obtenir en les piégeant.

6. La dégradation et le rétrécissement de l'habitat ont eu un impact négatif sur la population et la distribution des orignaux à l'intérieur et à côté de la réserve nº 201. Par voie de conséquence, les membres de la bande des Chipewyans peuvent difficilement se procurer de la viande d'orignal dans le delta de l'Athabasca, ce qui les oblige à s'en éloigner pour la chasse, et à acheter davantage de viande au magasin. On ignore les répercussions économiques de ces changements.

7. À cause de la baisse du niveau d'eau, les chasseurs ont plus de mal à circuler dans la réserve nº 201 et cela a rendu plus difficile le transport de passagers et de biens entre la réserve et Fort Chipewyan de même que l'accès aux régions en amont (notamment Fort McMurray).

8. Étant donné les effets cumulatifs qu'entraînent la transformation de la flore, la diminution du nombre d'oiseaux aquatiques, de rats musqués, d'orignaux et d'autres animaux sauvages ainsi que les déplacements rendus plus difficiles, les jeunes autochtones se désintéressent du mode de vie et des activités traditionnelles. La spiritualité et la culture des Chipewyans d'Athabasca en ont subi les contrecoups...[131]

Selon les conclusions de Green, les bouleversements provoqués par la construction et l'exploitation du barrage Bennett ont nui considérablement à la capacité de la Première Nation de tirer sa subsistance des activités traditionnelles de chasse et de piégeage dans la RI 201 :

[Traduction]
Globalement, ces transformations ont fait en sorte que les terres de la réserve nº 201 sont devenues progressivement de moins en moins favorables au mode de vie et aux activités de chasse et de piégeage traditionnelles, tandis qu'il devenait plus coûteux pour les chasseurs et trappeurs d'assurer ainsi leur subsistance. En particulier, certains membres de la bande ont vu leurs revenus diminuer du fait qu'il y avait moins d'animaux à fourrure à piéger, alors que la baisse des populations d'oiseaux aquatiques, d'orignaux et autre gibier sur le territoire de la réserve a fait grimper les coûts de déplacement pour les chasseurs qui doivent alors sortir de la réserve... Vu ces possibilités moindres et ces coûts accrus, beaucoup de membres de la tribu ont semble-t-il renoncé durablement à profiter d'une bonne partie des terres de la réserve et achètent de plus en plus leur nourriture et leur matériel dans les magasins de Fort Chipewyan et Fort McMurray[132].

131 Green, p. 31-33 (Pièce 2A, onglet 7, CRI p. 476-478).
132 Green, p. 31 (Pièce 2A de la CRI, onglet 7, CRI p. 478).

En 1991, le comité Northern Rivers Basin Study Board (NRBS) est créé afin de réaliser une étude et d'adresser des recommandations aux ministres représentant les gouvernements du Canada, de l'Alberta et des Territoires-du-Nord-Ouest par rapport aux problèmes touchant les cours d'eau. Le gouvernement de la Colombie-Britannique n'a pas participé à cette étude. Au bout de quatre ans et demi de travaux scientifiques, le comité publie en 1996 son rapport, intitulé *Northern Rivers Basin Study*, exposant plusieurs recommandations et conclusions radicales. Parmi leurs diverses constatations, les auteurs de ce rapport mettent en évidence le lien de cause à effet entre la diminution des crues printanières périodiques et l'impact négatif sur l'environnement du delta :

> [Traduction]
> L'inondation par reflux des trois chenaux par la rivière de la Paix joue un rôle important dans le maintien des terres humides du delta. Beaucoup de petits lacs dans cette zone sont en fait des « bassins perchés » qui se remplissent uniquement grâce à l'afflux périodique de la rivière de la Paix lors de la débâcle printanière. Toutefois, depuis la construction du barrage Bennett, ces inondations sont devenues rares et moins abondantes. Résultat, de nombreux secteurs marécageux du delta sont en train de s'assécher et de se transformer en prairies où prédominent les saules et les roseaux.
>
> Ce bouleversement préoccupe à la fois les écologistes et la population locale. Les résidants de Fort Chipewyan, bourgade située sur les rives du lac Athabasca, comptent sur le delta pour la pêche, la chasse et leurs divertissements. À l'âge d'or de la traite des fourrures, Fort Chipewyan était réputé pour la quantité et la qualité des peaux de rats musqués qu'on y trouvait. Toutefois, un bon nombre de marais sont devenus trop peu profonds pour que les rats musqués puissent y hiverner. La baisse du niveau d'eau a également réduit l'habitat pour les oiseaux aquatiques et les poissons[133].

La régularisation du débit de la rivière en aval du barrage Bennett ne dépend plus des variations saisonnières mais plutôt de la demande d'électricité destinée aux consommateurs de la Colombie-Britannique et d'ailleurs. D'après la *Northern Rivers Basin Study* :

> [Traduction]
> Avant son harnachement, le débit de la rivière de la Paix fluctuait au rythme des saisons, comme les autres rivières nordiques, ce qui se caractérisait par un afflux d'eau important au printemps et en été après la fonte des neiges, et un faible débit à la fin de l'automne et en hiver. Le barrage Bennett est venu déranger ce cycle. Bien

133 *Northern River Basins Study*, p. 23 (Pièce 3 de la CRI).

que la quantité d'eau annuelle qui s'écoule du barrage soit demeurée inchangée, celui-ci a modifié les périodes de fluctuation. On laisse passer beaucoup plus d'eau durant les mois froids afin de répondre à la demande accrue d'électricité, stockant de plus grandes quantités en été pour remplir à nouveau le réservoir[134].

En plus de diminuer les pointes moyennes annuelles du débit de la rivière, ces besoins en électricité ont eu pour effet d'inverser le cycle naturel des inondations dans le delta.

La Commission a entendu le témoignage de M. W. Veldman, ingénieur et conseiller en hydrologie de renom, qui jugeait «extrêmement crédibles[135]» les conclusions de l'étude, et qui réitère les conclusions suivantes formulées dans l'étude :

[Traduction]
On sait depuis longtemps que la baisse du débit estival à la suite du harnachement a fait baisser les niveaux d'eau dans les lacs et les chenaux du delta des rivières de la Paix et Athabasca [. . .] Les bouleversements écologiques se sont poursuivis depuis le remplissage du réservoir [lac Williston], en bonne partie du fait que le processus de débâcle et de crue a été perturbé. Les bassins se remplissent uniquement quand le territoire est inondé. Or, les inondations survenaient environ à tous les deux ans durant la décennie 1960, avant l'arrivée du barrage, mais il y en a eu seulement trois depuis lors. Les archives révèlent que des inondations majeures se sont produites à deux reprises durant la débâcle printanière[136].

Il paraît évident, d'après les principales constatations et recommandations concernant l'impact du barrage résumées ci-dessous, que la *Northern Rivers Basin Study* souhaitait envoyer un message clair et percutant aux gouvernements concernés par l'impact du barrage Bennett sur le delta Paix-Athabasca :

[Traduction]
Les études réalisées par le comité confirment que ce barrage a eu de sérieuses conséquences sur le cycle de débit, le transport des sédiments, la morphologie de la rivière, la formation des glaces et les habitats le long du cours principal de la rivière de la Paix.

L'absence d'inondations causées par les embâcles dans le delta résulte au moins en de la modification des cycles de débit et de formation des glaces. Faute de telles

134 *Northern River Basins Study*, p. 62 (Pièce 3 de la CRI).
135 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 104 (Wim Veldman, ingénieur civil, Calgary, Alberta).
136 Adams (Pièce 18 de la CRI, onglet 1, p. 66).

inondations, le delta s'assèche lentement, ce qui bouleverse profondément l'environnement de même que le mode de vie traditionnel des habitants[. . .]

Il y a eu plusieurs tentatives visant à rétablir les niveaux d'eau dans le delta. On a réussi à ramener au niveau voulu les lacs et chenaux à basse altitude, mais ces efforts ont échoué dans le cas des lacs en altitude (appelés aussi «bassins perchés»). L'étude NRBS, complétée par les études techniques sur le delta des rivières de la Paix et Athabasca, proposait plusieurs nouvelles mesures paraissant plus efficaces.

À la lumière d'une meilleure compréhension des mécanismes qui règlent les inondations dans le delta, les membres du comité estiment que ces nouvelles mesures palliatives méritent l'attention. *En conséquence, le comité recommande aux gouvernements du Canada, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique de mettre en oeuvre un plan d'action en vue de réhabiliter le delta des rivières de la Paix et Athabasca... de concert avec les habitants du bassin visés.*

Les tentatives de solutions antérieures ont échoué du fait que la rivière de la Paix n'obéit plus à des cycles de débit naturels. Le comité insiste sur le fait que la stabilité environnementale doit primer sur les impératifs économiques liés à la production hydroélectrique. *Le comité recommande, en guise de fondement à de futures négociations concernant les mesures palliatives, de modifier le régime de retenue des eaux au barrage Bennett pour favoriser la réhabilitation de la rivière de la Paix et du delta.*[. . .][137]

Le gouvernement fédéral ainsi que ceux de l'Alberta et des Territoires-du-Nord-Ouest sont en train de préparer leur réponse respective aux nombreuses recommandations formulées dans l'étude. On ignore si le gouvernement de la Colombie-Britannique a l'intention de réagir.

137 *Northern River Basins Study*, p. 8 (Pièce 3 de la CRI). Les italiques sont du rapport lui-même.

PARTIE III

QUESTIONS À L'ÉTUDE

Dans la présente enquête, on demande à la Commission de déterminer si le Canada a envers à la Première Nation une obligation légale non respectés relativement aux dommages occasionnés à la Première Nation et à la RI 201 à la suite de la construction et de l'exploitation du barrage Bennett. Les parties ont convenu de circonscrire de la manière suivante les questions soumises à la Commission :

1. Sa Majesté du chef du Canada, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a-t-elle l'obligation légale ou fiduciaire envers la Première nation des Chipewyans d'Athabasca [PNCA]d'empêcher ou d'atténuer les dommages environnementaux causés par B.C. Hydro à la réserve indienne nº 201 ou de demander une compensation?
2. Dans l'affirmative, quelle est la nature et l'étendue de l'obligation légale et fiduciaire de la Couronne en matière de protection environnementale des terres de réserve?
3. Selon les faits et la situation de la présente affaire, la Couronne s'est-elle acquittée de ses obligations légales et fiduciaires envers la bande?[138]

Les parties ont aussi fourni des mémoires additionnels sur la question suivante :

4. La Couronne a-t-elle violé les droits issus de traité de la PNCA en permettant une interférence déraisonnable et injustifiée aux droits de chasse, de pêche et de piégeage de la PNCA dans la réserve nº 201?

Aux fins de notre analyse, nous entendons examiner ces questions dans le contexte de ce que nous estimons être la question centrale, à savoir, si la Couronne avait envers la Première Nation une obligation de fiduciaire

138 Résumé de la séance de planification, CRI, 17 mai 1996.

d'empêcher ou d'atténuer la violation des droits issus de traités de la Première Nation et les dommages environnementaux causés à la RI 201 par la construction et l'exploitation du barrage Bennet, ou de demander une compensation à cet égard. Les questions entourant la nature et l'étendue des droits issus de traité et à savoir si la Couronne avait l'obligation de fiduciaire de protéger la RI 201 seront abordées en répondant à cette question centrale.

Tel qu'indiqué ci-dessus, les conseillers juridiques du Canada et de la Première Nation ont convenu de présumer aux fins de la présente enquête que la construction et l'exploitation du barrage Bennett ont causé des dommages à la RI 201. Pour statuer comme il se doit sur les arguments qui nous étaient présentés, nous avons toutefois dû tirer des conclusions sur la preuve *prima facie* concernant l'effet du barrage Bennett sur le delta des rivières de la Paix et Athabasca ainsi que sur la RI 201. Puisque le Canada n'a pas admis les faits ou sa responsabilité par rapport à la cause et s'est réservé le droit de contester la preuve ou de présenter des éléments de preuve additionnels sur ce point, nous offrons nos conclusions sur la preuve *prima facie*. Ces conclusions pourront être réfutées par le Canada sur production d'une preuve scientifique additionnelle visant à déterminer si le barrage Bennett est la seule cause ou une cause contributive à l'assèchement du delta et des bassins perchés de la RI 201[139].

La Partie IV du présent rapport expose notre analyse et nos conclusions sur les questions légales dont est saisie la Commission dans la présente enquête.

139 A. Francois Daigle, conseiller juridique, Revendications particulières Ottawa, à Jerome Slavik, Ackroyd Piasta, Roth & Day, 7 octobre 1996 (Dossier de la CRI 2108-08-1).

PARTIE IV

ANALYSE

QUESTION 1 OBLIGATIONS LÉGALES ET FIDUCIAIRES DE LA COURONNE FÉDÉRALE

Sa Majesté du chef du Canada, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a-t-elle l'obligation légale ou fiduciaire envers la Première nation des Chipewyans d'Athabasca d'empêcher ou d'atténuer les dommages environnementaux causés par B.C. Hydro à la réserve indienne nº 201 ou de demander une compensation?

Dans l'affirmative, quelle est la nature et l'étendue de l'obligation légale et fiduciaire de la Couronne en matière de protection environnementale des terres de réserve?

Selon les faits et la situation de la présente affaire, la Couronne s'est-elle acquittée de ses obligations légales et fiduciaires envers la bande?

Les obligations de fiduciaire de la Couronne

Même si un certain nombre de décisions de la Cour suprême du Canada ont établi que la Couronne a envers les Premières Nations certaines obligations dans la gestion et la protection de leurs terres de réserve, la présente enquête soulève une nouvelle question parce que la Première Nation fait valoir que la Couronne fédérale a l'obligation de fiduciaire de prendre des mesures positives pour protéger les terres de réserve de l'exploitation, de l'interference ou des dommages *causés par des tiers*[140]. Le Canada affirme que même si les tribunaux ont exprimé clairement qu'il existe un *rapport* fiduciaire général entre la Couronne et les Premières Nations, ce ne sont pas

140 Mémoire de la Première Nation des Chipewyans d'Athabaska, Juin 1997, p. 59.

tous les aspects de ce rapport qui donnent lieu à un *devoir* ou une *obligation* fiduciaire exécutoire devant les tribunaux[141].

Pour déterminer si la Couronne avait envers la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca une obligation fiduciaire dans la présente affaire, il est important de reconnaître le pricipe général voulant que les Autochtones bénéficient de rapports fiduciaires avec la Couronne. Tous les doutes à cet égard ont été balayés par le juge Iacobucci dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)* :

> Il est maintenant bien établi qu'il existe des rapports fiduciaires entre l'État fédéral et les peuples autochtones du Canada : voir l'arrêt *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335. Néanmoins, il faut se rappeler qu'il n'y a pas une obligation fiduciaire pour chaque aspect des rapports entre fiduciaire et bénéficiaire: voir l'arrêt *Lac Minerals Ltd. c. International Corona Resources Ltd.*, [1989] 2 R.C.S. 574. La nature des rapports entre les parties définit l'étendue, voire les limites, des obligations imposées[142].

Il est clair dans cet exposé simple du droit que le rapport entre la Couronne et les Autochtones est en soi de nature fiduciaire, mais la Cour suprême du Canada a aussi insisté sur le fait que ce ne sont pas tous les aspects de ce rapport qui donnent lieu à une obligation de fiduciaire exécutoire en droit. La portée et la substance des devoirs de fiduciaire de la Couronne ne peuvent être établies qu'au moyen d'un examen méticuleux de la nature des rapports entre le Couronne et la Première Nation en question. La décision récente de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Semiahmoo Bande indienne c. Canada* confirme qu'il s'agit de la méthode que les tribunaux préfèrent :

> Les ouvrages et arrêts portant sur les obligations fiduciaires établissent que les tribunaux doivent évaluer la relation particulière qui existe entre les parties afin de décider si elle donne lieu à une obligation fiduciaire et, dans l'affirmative, en vue de déterminer la nature et l'étendue de cette obligation. Cette approche s'applique également dans le contexte de l'obligation fiduciaire qui existe envers les bandes indiennes qui cèdent des terres de réserve. À mon avis, l'exigence législative relative aux cessions donne naissance à l'obligation fiduciaire qui incombe à la Couronne, mais la Cour doit examiner la relation particulière qui existe entre la Couronne et la bande indienne en question afin de définir la nature et l'étendue de cette obligation[143].

141 Mémoire du Canada 8 septembre 1997, p. 20.
142 *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)* [1994] 1 RCS 159, p. 183; (1994), 112 DLR (4th) 129, p. 147 (CSC).
143 *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*, [1998] 1 C.F. 3, p. 23 (C.A.).

Avant d'analyser la nature particulière des rapports entre cette Première Nation et la Couronne, nous souhaiterions passer en revue brièvement les principes généraux de droit en matière d'obligations de fiduciaire pour aider à établir si les faits permettent d'appliquer la doctrine fiduciaire à la présente affaire.

Principes fiduciaires généraux

Les décisions de la Cour suprême du Canada *Guerin c. R.* et *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, mieux connue sous le nom d'arrêt *Apsassin*, démontrent que la Couronne a, dans le contexte des cessions de terres de réserve, un devoir de fiduciaire exécutoire de veiller à ce que les Indiens ne soient pas exploités dans les transactions de ce genre avec des tiers[144]. Nous savons aussi grâce aux décisions *R. c. Sparrow* et *R. c. Van Der Peet* que la Couronne a l'obligation de fiduciaire de justifier l'exercice de pouvoirs législatifs ou réglementaires qui violent des droits ancestraux existants ou issus de traités[145]. La difficulté dans la présente enquête, c'est qu'il n'y a pas de jurisprudence traitant de faits similaires à ceux en l'espèce. Nous devons donc déterminer s'il existe un devoir de fiduciaire en examinant les grandes décisions portant sur les obligations de fiduciaire en droit privé et dans le contexte des rapports entre la Couronne et les Autochtones.

L'analyse commence par l'arrêt-clé de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Guerin c. R.*. Dans *Guerin*, le juge Dickson, s'exprimant au nom de la majorité, a statué que l'engagement historique de la Couronne dans la *Proclamation royale de 1763* et la *Loi sur les Indiens* étaient la source d'une obligation de fiduciaire distincte de protéger les intérêts des Indiens dans les terres de réserve mises de côté à leurs usage et leur profit collectif. Le juge Dickson fait les constatations suivantes relativement aux obligations de fiduciaire de la Couronne après avoir exposé les justifications de l'exigence relative aux cessions contenue dans la *Proclamation royale de 1763* et la *Loi sur les Indiens* :

> En confirmant dans la *Loi sur les Indiens* cette responsabilité historique de Sa Majesté de représenter les Indiens afin de protéger leurs droits dans les opérations avec des tiers, *le Parlement a conféré à Sa Majesté le pouvoir discrétionnaire de*

144 *Guerin c. R.*, [1984] 2 RCS 335, p. 383 et *Blueberry River Band c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344, p. 370-371 [*sub. nom.* et ci-après *Apsassin*].
145 *R. c. Sparrow* (1990), 70 DLR (4th) 385 et *R. c. Van Der Peet* [cité] [1996] 2RCS 507.

décider elle-même ce qui est vraiment le plus avantageux pour les Indiens. Tel est l'effet du par. 18(1) de la *Loi*[146].

Ce pouvoir discrétionnaire, loi de supplanter comme le prétend Sa Majesté, le droit de regard qu'ont les tribunaux sur les rapports entre Sa Majesté et les Indiens, a pour effet de transformer l'obligation qui lui incombe en une obligation de fiduciaire. Le professeur Ernest Weinrib soutient [. . .] que [traduction] «la marque distinctive d'un rapport fiduciaire réside dans le fait que la situation juridique relative des parties est telle que l'une d'elles se trouve à la merci du pouvoir discrétionnaire de l'autre». [. . .] il exprime de point de vue de la manière suivante :

[Traduction] [Lorsqu'il y a une obligation de fiduciaire] il existe un rapport dans lequel la manière dont le fiduciaire se sert du pouvoir discrétionnaire qui lui a été délégué peut avoir des répercussions sur les droits du commettant qui sont donc subordonnés à l'utilisation qui est faite dudit pouvoir. L'obligation du fiduciaire est le moyen brutal employé en droit pour contrôler ce pouvoir discrétionnaire.

Je ne me prononce par sur la question de savoir si cette description est de portée assez large pour comprendre toutes les obligations de fiduciaire. J'estime toutefois que, *lorsqu'une loi, un contrat, ou peut-être un engagement unilatéral impose à une partie l'obligation d'agir au profit d'une autre partie et que cette obligation est assortie d'un pouvoir discrétionnaire, la personne investie de ce pouvoir devient un fiduciaire. L'equity vient alors exercer un contrôle sur ce rapport en imposant à la personne en question l'obligation de satisfaire aux normes strictes de conduite auxquelles le fiduciaire est tenu de se conformer.*

On dit parfois que la nature des rapports fiduciaires est établie et définie complètement par les catégories habituelles de mandataire, de fiduciaire, d'associé, d'administrateur, etc. Je ne partage pas cet avis. L'obligation de fiduciaire découle de la nature du rapport et non pas de la catégorie spécifique dont relève l'acteur. Comme en matière de négligence, il faut se garder de conclure que les catégories de fiduciaires sont exhaustives[147].

En dehors des catégories établies où l'on présume qu'il existe une relation de fiduciaire (fiduciaire-bénéficiaire, médecin-patient, avocat-client), les tribunaux ont cherché à cerner les principes soujacents régissant l'imposition d'une obligation de fiduciaire sur une nouvelle relation. Dans l'arrêt *Frame c. Smith*, la juge Wilson donne les principes suivants comme «guide sommaire et existant» que les tribunaux peuvent appliquer pour établir s'il y a des obligations de fiduciaire dans différentes circonstances :

---

146 Voici le texte du paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Indiens* :

> 18. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, Sa Majesté détient des réserves à l'usage et au profit des bandes respectives pour lesquelles elles furent mises de côté; sous réserve des autres dispositions de la présente loi et des stipulations de tout traité ou cession, le gouverneur en conseil peut décider si tout objet, pour lequel des terres dans une réserve sont ou doivent être utilisées, se trouve à l'usage et au profit de la bande.

147 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 383-384, [1985] 1 CNLR 120, p. 137. Italiques ajoutés.

> [D]es caractéristiques communes ressortent des contextes dans lesquels on a établi l'existence de devoirs fiduciaires et celles-ci constituent un guide sommaire et existant pour déterminer si l'imposition d'une obligation fiduciaire à l'égard d'un nouveau rapport est appropriée et compatible avec ce qui existe.
>
> Les rapports dans lesquels une obligation fiduciaire a été imposée semblent posséder trois caractéristiques générales :
>
> (1) le fiduciaire peut exercer un certain pouvoir discrétionnaire.
>
> (2) le fiduciaire peut unilatéralement exercer ce pouvoir discrétionnaire de manière à avoir un effet sur les intérêts juridiques ou pratiques du bénéficiaire.
>
> (3) le bénéficiaire est particulièrement vulnérable ou à la merci du fiduciaire qui détient le pouvoir discrétionnaire[148].

Le «guide sommaire et existant» de la juge Wilson a été appliqué par la Cour dans de nombreuses affaires après *Frame* et il est devenu une méthode acceptée pour déterminer si un rapport de fiduciaire existe en dehors des catégories établies[149].

Dans *Hodgkinson c. Simms*, le juge La Forest examine certaines des difficultés auxquelles font face les tribunaux pour appliquer les lignes directrices énoncées par la juge Wilson dans *Frame c. Smith* par rapport à ce qu'il qualifie de trois «emplois» du terme fiduciaire :

> Premièrement [premier emploi du terme], il peut servir à décrire certaines relations caractérisées par la discrétion, l'influence sur les droits et une vulnérabilité *inhérente*. Dans ces types de relations, il existe une présomption réfutable, découlant de la fin inhérente de la relation, qu'une partie a l'obligation d'agir dans l'intérêt de l'autre. Deux exemples évidents de ce type de relation fiduciaire sont les rapports entre un fiduciaire et un bénéficiaire et ceux entre un mandataire et un mandant. Lorsqu'on cherche à déterminer si de nouvelles catégories de rapports sont fiduciaires en soi, l'analyse en trois étapes du juge Wilson est un guide utile.
>
> Cependant, comme je l'ai fait remarquer dans [*International Corona Resources Ltd. c. LAC Minerals Ltd.*[150], l'analyse en trois étapes proposée par le juge Wilson présente certaines difficultés pour ce qui est de qualifier des rapports décrits par un emploi légèrement différent du terme «fiduciaire» [deuxième emploi], c'est-à-dire dans les cas où des obligations fiduciaires, quoique non innées dans une relation donnée, peuvent réellement découler des circonstances propres à cette relation particulière [. . .]. *Dans ces cas, il s'agit de savoir si, compte tenu de toutes les circonstances en présence, une partie pouvait raisonnablement s'attendre à ce que*

148 *Frame c. Smith*, [1987] 2 RCS 99, p. 136, 42 DLR (4th) 81, p. 99.
149 Voir par exemple, *Lac Minerals Ltd. c. International Corona Resources Ltd.* (1989), 61 DLR (4th) 14 (CSC); *Canson Enterprises Ltd. c. Boughton & Co.*, [1991] 3 RCS 534; *M.K. c. M.H.*, [1992] 96 DLR (4th) 289 (CSC); et *Norberg c. Wynrib*, [1992] 4 WWR 609 (CSC).
150 *International Corona Resources Ltd. c. LAC Minerals Ltd.*, [1989] 2 RCS 574.

> *l'autre agisse dans l'intérêt de la première relativement au sujet en cause. La discrétion, l'influence, la vulnérabilité et la confiance étaient décrits comme des exemples non exhaustifs de facteurs probants dont il faut tenir compte lorsqu'on prend cette décision.*
>
> En conséquence, lorsqu'on ne se trouve pas en présence des catégories établies, il faut faire la preuve que les parties ont mutuellement convenu que l'une d'elles renoncerait à agir dans son propre intérêt et accepterait d'agir seulement pour le compte de l'autre[151].

Le raisonnement du juge La Forest est centré sur sa conclusion que les rapports caractérisés par un pouvoir discrétionnaire unilatéral ne sont qu'une type parmi une famille plus globale de rapports de «force et dépendance» qu'il décrits de la manière suivante :

> [J]'estime que ce concept décrit exactement toute situation dans laquelle une partie acquiert, que ce soit en vertu de la loi, d'une entente, d'une conduite particulière ou d'un engagement unilatéral, une position de force ou d'influence écrasante sur une autre partie.
> [. . .]
>
> [L]a façon dont le droit réagit aux difficultés des personnes vulnérables dans des rapports de force et de dépendance engendre toute une gamme de devoirs qui souvent se chevauchent. [. . .] *L'existence d'une obligation fiduciaire dans un cas donné dépendra des attentes raisonnables des parties, lesquelles attentes dépendront à leur tour de facteurs comme la confiance, la complexité du sujet et les normes de la société ou de l'industrie.*
>
> Lorsqu'on cherche à établir quelles sont les diverses obligations civiles auxquelles donne naissance un rapport particulier de force et de dépendance, il est tout simplement erroné de ne mettre l'accent que sur la mesure dans laquelle le pouvoir discrétionnaire de léser autrui est en quelque sorte «unilatéral». [. . .] Les personnes dans un «rapport de force et de dépendance» sont, par le fait même, susceptibles d'être lésées. Par ailleurs, le «degré de vulnérabilité» relatif, si je puis m'exprimer ainsi, dépend non pas d'une capacité hypothétique de se protéger contre les préjudices, mais plutôt de la nature des attentes raisonnables des parties. De toute évidence, une partie qui s'attend à ce que l'autre agisse dans son intérêt est plus susceptible d'être victime d'un abus de pouvoir que celle qui devrait savoir qu'elle devrait prendre des mesures pour se protéger[152].

Il est clair dans cet extrait que le juge La Forest avance la notion d'«attentes raisonnables» comme principe fiduciaire sousjacent qui donne naissance aux devoirs de fiduciaire à l'extérieur des catégories établies. Aux fins de la

151 *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 RCS 377, p. 409.
152 *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 RCS 377, p. 411 et 412-413. [Italiques ajoutés].

présente enquête, il est donc important de se souvenir que le raisonnement utilisé dans *Guerin*, concernant les obligations créées par opération de la loi, d'une entente ou d'un engagement unilatéral, n'est pas une règle absolue, mais plutôt un guide permettant de vérifier s'il existe des rapports de «force et dépendance». Pareilles obligations peuvent aussi naître d'une ligne de conduite particulière qui donne lieu à des attantes raisonnables que l'une des parties agira au nom d'une autre. Il n'est pas non plus nécessaire qu'il y ait un engagement ou une obligation spécifique, en ce sens qu'il doive être explicite. Les obligations de fiduciaire peuvent explicites ou implicites.

Pour déterminer si la Couronne avait un devoir de fiduciaire, dans les faits de la présente affaire, de protéger et de préserver les terres de réserve de la Première Nation, nous devons examiner les «attentes raisonnables» des parties et déterminer si on trouve en l'espèce les indices révélés dans le «guide sommaire et existant» de *Frame c. Smith*.

Étendue de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire

La question essentielle pour déterminer si le pouvoir discrétionnaire de la Couronne lui permettait d'agir au nom de la Première Nation consiste à établir si elle s'était engagée à protéger les terres de réserve au nom de la Première Nation par une loi, une entente, un engagement unilatéral ou une ligne de conduite particulière. Après avoir soigneusement examiné les arguments présentés par le Canada et la Première Nation, nous concluons que la Couronne s'est, dans les faits, engagée à protéger les droits issus de traité de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca et leur utilisation, leur occupation et leur jouissance exclusives de la RI 201.

La source du pouvoir discrétionnaire de la Couronne remonte en 1763, lorsque la Couronne s'est pour la première fois donnée comme responsabilité de protéger les Indiens de l'exploitation en interdisant la vente directe des terres Indiennes à des colons. Ce devoir historique est énoncé dans la *Proclammation royale de 1763* qui fixe et formalise le processus aux termes duquel seule la Couronne pouvait obtenir des terres indiennes par entente ou achat des Indiens :

> Attendu qu'il s'est commis des fraudes et des abus dans les achats de terres des sauvages au préjudice de Nos intérêts et au grand mécontentement de ces derniers, et afin d'empêcher qu'il ne se commette de telles irrégularités à l'avenir et de convaincre les sauvages de Notre esprit de justice et de Notre résolution bien arrêtée de faire disparaître tout sujet de mécontentement, Nous déclarons de l'avis de Notre Conseil privé, qu'il est strictement défendu à qui que ce soit d'acheter aux sauvages

> des terres qui leur sont réservées dans les parties de Nos colonies, où Nous avons crû à propos de permettre des établissements; cependant si quelques-uns des sauvages, un jour ou l'autre, devenaient enclins à se départir desdites terres, elles ne pourront être achetées que pour Nous, en Notre nom, à une réunion publique ou à une assemblée des sauvages qui devra être convoquée à cette fin par le gouverneur ou le commandant en chef de la colonie, dans laquelle elles se trouvent situées [. . .][153]

Avant la Confédération, le gouvernement colonial a confié le titre des terres Indiennes à la Couronne afin de les protéger des violations et des empiètements par des tiers. La justification de cette mesure de protection est expliquée par le commissaire aux Affaires indiennes en Nouvelle-Écosse en 1846 :

> [Traduction]
> Des empiètements sont commis sur les réserves indiennes dans la plus totale impunité. J'ai fait des efforts pour contrecarrer l'enlèvement de bois de ces terres, mais leur situation éloignée rend cette tâche presque impossible. Comme le sol doit servir de fondement à toute amélioration et à la civilisation de la tribu, il est nécessaire que ces terres, et le bois qui y pousse, soient jalousement protégés[154].

Après la Confédération, la catégorie 91(24) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* confère à la Couronne fédérale la compétence législative exclusive à l'endroit «des Indiens et des terres réservées aux Indiens». Les lois adoptées par le Parlement ont maintenu la responsabilité de protection de la Couronne en incluant des dispositions qui interdisaient l'aliénation de terres de réserves par les bandes indiennes sauf au moyen d'une cession en faveur de la Couronne. Le fait que les terres de réserve sont en général inaliénables sauf en faveur de la Couronne demeure une caractéristique importante de l'actuelle *Loi sur les Indiens*.

Dans *Guerin*, le juge Dickson conclut que les engagements historiques de la Couronne et la *Loi sur les Indiens* constituent la source d'une obligation de fiduciaire distincte de la part de la Couronne de protéger les intérêts des Indiens dans les terres de réserve pour leur utilisation et leur profit collectifs :

> À mon avis, la nature du titre des Indiens et les modalités prévues par la Loi relativement à l'aliénation de leurs terres imposent à Sa Majesté une obligation d'*equity*, exécutoire en justice, d'utiliser ces terres au profit des Indiens. Cette obliga-

153 *Proclamation royale de 1763*, SRC 1970, App. II.
154 Nova Scotia, *Journal of the Legislative Assembly* (1846) App. 24, p. 118, cité dans Richard Bartlett, *Indian Reserves and Aboriginal Lands in Canada: A Homeland* (Saskatoon: University of Saskatchewan Law Library, 1990) p. 21.

tion ne constitue pas une fiducie au sens du droit privé. Il s'agit plutôt d'une obligation de fiduciaire. Si, toutefois, Sa Majesté manque à cette obligation de fiduciaire, elle assumera envers les Indiens exactement la même responsabilité qu'aurait imposée une telle fiducie.

Le rapport fiduciaire entre Sa Majesté et les Indiens découle du concept du titre aborigène, autochtone ou indien. Cependant, le fait que les bandes indiennes possèdent certains droits sur des terres n'engendre pas en soi un rapport fiduciaire entre les Indiens et Sa Majesté. Pour conclure que Sa Majesté est fiduciaire, il faut aussi que le droit des Indiens sur les terres soit inaliénable, sauf dans le cas d'une cession à Sa Majesté.

Il est interdit à une bande indienne de céder son droit directement à un tiers. La vente ou la location de terres ne peut avoir lieu qu'à la suite d'une cession et c'est alors Sa Majesté qui agit au nom de la bande. C'est dans la *Proclammation royale de 1763* [S.R.C. 1970, App. II] que Sa Majesté a pour la première fois endossé cette responsabilité qui lui est encore reconnue dans les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives aux cessions. L'exigence d'une cession et la responsabilité qui en découle ont pour effet d'imposer à Sa Majesté une obligation de fiduciaire distincte envers les Indiens[155].

Notre conclusion que la Couronne s'est donnée une responsabilité générale de protéger et de préserver les terres de réserve indienne trouve un appui additionnel dans les motifs de la juge Wilson dans *Guerin* lesquels sont conformes à ceux du juge Dickson, sauf dans la mesure où elle a statué que l'obligation de fiduciaire de la Couronne face aux terres de réserve est cristallisée au moment de la cession en une fiducie expresse aux fins précisées dans la cession :

Bien que je sois aussi d'avis que l'art. 18 n'impose pas en soi à Sa Majesté une obligation de fiduciaire à l'égard des réserves indiennes, je crois qu'il reconnaît l'existence d'une telle obligation. L'obligation a sa source dans le titre aborigène des Indiens du Canada [. . .]

Je crois qu'en disposant que les réserves seront détenues par Sa Majesté à l'usage et au profit des bandes pour lesquelles elles sont mises de côté, l'art. 18 fait plus que donner une directive administrative à Sa Majesté. Je crois qu'il s'agit de la reconnaissance d'une réalité historique, savoir que les Indiens ont un droit de bénéficiaire sur leurs réserves et qu'il incombe à Sa Majesté de protéger ce droit et de s'assurer que les fins auxquelles les terres des réserves sont utilisées ne portent pas atteinte à ce droit. Cela ne signifie pas que, soit historiquement soit en vertu de l'art. 18, Sa Majesté détient les terres en fiducie pour les bandes. Les bandes n'ont pas la propriété absolue des terres; leur droit est limité. C'est cependant un droit auquel Sa Majesté ne peut porter atteinte ou qu'elle ne peut diminuer par l'utilisation des terres

155 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 376.

> à des fins incompatibles avec le titre indien, à moins évidemment que les Indiens y consentent. Je crois que, dans ce sens, Sa Majesté a une obligation de fiduciaire envers les bandes indiennes relativement à l'utilisation qui peut être faite des terres des réserves, et que l'art. 18 constitue une reconnaissance légale de cette obligation. Par conséquent, je suis d'avis que, bien que Sa Majesté ne détienne pas les terres des réserves en fiducie pour les bandes en vertu de l'art. 18 de la Loi, parce que les droits des bandes sont limités, *elles les détient sous réserve de l'obligation qui incombe au fiduciaire de protéger et préserver les droits des bandes contre l'extinction ou l'empiétement*[156].

Dans l'arrêt *Mitchell c. Bande indienne de Peguis*, le juge La Forest met lui aussi l'accent sur l'importance de l'engagement historique de la Couronne à protéger les terres indiennes :

> Comme il ressort clairement des remarques du Juge en chef dans l'arrêt *Guerin c. La Reine* [. . .], ces restrictions législatives à l'aliénabilité des terres des Indiens ne font que s'inscrire dans une politique qui a défini les relations entre les Indiens et les colons européens depuis l'époque de la Proclamation royale de 1763. *D'après le dossier historique, il n'y a aucun doute que les peuples autochtones ont reconnu la souveraineté ultime de la Couronne britannique et ont accepté de céder leurs terres traditionnelles pourvu que la Couronne les protège par la suite dans leur possession et usage des terres qui leur étaient réservées*; voir les remarques du professeur Slattery dans son article «Understanding Aboriginal Rights» (1987), 66 *R. du B. can.* 727, à la p. 753. Les articles de la *Loi sur les Indiens* relatifs à l'inaliénabilité des terres des Indiens visent à mettre en application cette protection en interposant la Couronne entre les Indiens et les forces du marché qui, en l'absence de contrôle, étaient susceptibles de miner le titre de propriété des Indiens sur ces terres réservées.
>
> . . .
>
> [Depuis la *Proclamation royale de 1763*], la Couronne a toujours reconnu qu'elle est tenue par l'honneur de protéger les Indiens de tous les efforts entrepris par des non-Indiens pour les déposséder des biens qu'ils possèdent en tant qu'Indiens, c'est-à-dire leur territoire et les chatels qui y sont situés[157].

Le juge La Forest reconnaît non seulement que la *Loi sur les Indiens* est une codification de l'engagement historique de la Couronne à protéger contre l'érosion les intérêts des Indiens dans les terres de réserve, mais il met aussi l'accent sur le lien entre les droits des Indiens issus de traité et les devoirs de fiduciaire de la Couronne. Le fait que les Indiens ont cédé leurs territoires traditionnels parce qu'ils croyaient que la Couronne protégerait leur posses-

156 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 348, 349-350 (J. Wilson). Italiques ajoutés.
157 *Mitchell c. Bande indienne de Peguis* (1990), 71 D.L.R. (4th) 193, p. 225-226 (S.C.C.). Italiques ajoutés.

sion et leur utilisation de ces terres de réserve est essentiel parce que l'attente que la Couronne exercera son pouvoir discrétionnaire de protéger les terres de réserve peut donner lieu à un devoir de fiduciaire exécutoire selon les faits et la situation.

En plus des engagements généraux pris par la Couronne dans la *Proclamation royale*et dans la *Loi sur les Indiens*, la preuve entourant la négociation du Traité 8 et l'attribution de terres dans le delta confirme que la Couronne s'est aussi engagé de façon particulière à protéger la RI 201 et sa faune et sa flore riches à l'usage et au profit collectifs de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca. Puisque l'interprétation du Traité 8 est en cause, il est utile de se rappeler les principes suivants d'interprétation résumés par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans la décision *Claxton v. Saanichton Marina* :

> [Traduction]
>
> a. Il faut donner au traité une interprétation juste, large et libérale en faveur des Indiens.
> b. Les traités doivent être inteprétés non par selon la signification technique de leur texte, mais de la manière dont ils seraient naturellement compris par les Indiens.
> c. Comme l'honneur de la Couronne est toujours en cause, on ne devrait pas sanctionner de « transactions malhonnêtes » même en apparence.
> d. Toute ambiguité dans le libellé devrait être interprété contre les rédacteurs et ne devrait pas être interprété de manière à causer un préjudice aux Indiens si une autre interprétation raisonnable est possible.
> e. La preuve de la conduite ou autre quant à la façon dont les parties comprenaient le traité peut aider à lui donner son vrai sens[158].

Il est aussi important d'examiner la décision récente de la Cour dans l'affaire *Delgamuukw c. R.* où le juge en chef Lamer a statué que l'on doit étudier comme il se doit l'histoire et la tradition orale des Premières Nations comme preuve au moment de se prononcer sur les affaires traitant de droits ancestraux et de traités indiens :

> Malgré les problèmes que crée l'utilisation des récits oraux comme preuve de faits historiques, le droit de la preuve doit être adapté afin que ce type de preuve puisse être placé sur un pied d'égalité avec les différents types d'éléments de preuve historique familiers aux tribunaux, le plus souvent des documents historiques. Il s'agit d'une pratique appliquée de longue date dans l'interprétation des traités entre l'État et

158 *Claxton v. Saanichton Marina Ltd.*, [1989] 3 CNLR 46, p. 50 (CACB).

> les peuples autochtones: *Sioui*, précité, à la p. 1068; *R. c. Taylor* (1981), 62 C.C.C. (2d) 227 (C.A. Ont.), à la p. 232. Ainsi que l'a dit le juge en chef Dickson, comme la plupart des sociétés autochtones « ne tenaient aucun registre », le fait de ne pas suivre cette pratique « [imposerait un] fardeau de preuve impossible » aux peuples autochtones et « enlèverait [. . .] toute valeur » aux droits qu'ils ont (*Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387, à la p. 408). Cette méthode doit être appliquée au cas par cas[159].

La preuve dont nous sommes saisis démontre que d'innombrables générations de chasseurs, de trappeurs et de pêcheurs chipewyans ont bénéficié des ressources abondantes du delta des rivières de la Paix et de l'Athabasca. Lorsque le commerce de la fourrure a commencé à s'étendre à la fin des années 1700, les Chipewyans ont bénéficié de la vente de leurs fourrures à des négociants se faisant concurrence dans la région du delta. Bien que le rat musqué était l'espèce à fourure la plus abondante dans la région, les Chipewyans piégeaient aussi le vison, le renard, le coyote et d'autres animaux pour vendre les peaux et il ne fait aucun doute qu'ils vivaient bien du piégeage avant de signer le Traité 8.

Au cours des négociations du Traité 8, les Indiens ont demandé aux commissaires aux traités qu'on leur garantisse qu'ils ne seraient pas confinés dans des réserves et qu'ils pourraient continuer à tirer leur subsistance de la chasse, de la pêche et du piégeage. Le rapport des commissaires sur les négociations du traité confirment que c'était une question essentielle qu'il a fallu régler avant que les Indiens acceptent d'adhérer au Traité :

> Ils exprimèrent partout la crainte que la signature du traité ne fut suivie d'une restriction des privilèges de chasse et de pêche [. . .]
>
> Nous leur fîmes comprendre [. . .] qu'ils *auraient après le traité les mêmes moyens qu'auparavant de gagner leur vie*, et qu'on espérait que les sauvages s'en serviraient. [. . .]
>
> Notre principale difficulté à surmonter était la crainte qu'on restreindrait leurs privilèges de chasse et de pêche. La disposition du traité en vertu de laquelle des munitions et de la ficelle devaient être fournies contribua beaucoup à appaiser [sic]

---

159 *Delgamuukw c. La Colombie-Britannique* (1997) CSC dossier 23799 (non publiée). Voir aussi *R. v. Taylor and Williams* (1981), 34 OR (2d) 360, p. 364 (CA) approuvée dans *R. c. Sioui*, [1990] 1 RCS 1025, p. 1045, [1990] 3 CNLR 127, p. 155 et *R. c. Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075, p. 1107, où la Cour d'appel de l'Ontario a statué qu'u moment d'interpréter un traité indien, le principe général applicable est que les tribunaux peuvent tenir compte du contexte historique général de la signature du traité pour aider à déterminer l'intention des parties au traité :

> [Traduction]
> . . . les affaires portant sur des droits aborigènes ou ancestraux ne peuvent jamais être décidées dans l'abstrait. Il est important de tenir compte de l'histoire et des traditions verbales des tribus concernées, et des circonstances ayant entouré la signature du traité, sur lesquelles se fondaient les deux parties pour établir les effets du traité.

les craintes des sauvages, car ils admirent qu'il ne serait pas raisonnable de leur fournir les moyens de chasser et de pêcher si l'on devrait faire une loi qui restreindrait tellement la chasse et le pêche qu'il serait presque impossible de gagner sa vie en s'y livrant. Mais en sus de cette disposition, nous avons dû leur affirmer solennellement qu'on ne ferait sur la chasse et la pêche que des lois qui seraient dans l'intérêt des sauvages et qu'on trouverait nécessaire pour protéger le poisson et les animaux à fourrure, et qu'ils seraient aussi libres de chasser et de pêcher après le traité qu'ils le seraient s'ils n'avaient jamais fait de traité[160].

En conséquence, le texte écrit du Traité 8 précise que Sa Majesté la Reine a promis aux Indiens :

[. . .] qu'ils auront le droit de se livrer à leurs occupations ordinaires de la chasse au fusil, de la chasse au piège et de la pêche dans l'étendue de pays cédées telles que ci-dessus décrite, subordonnées à tels règlements qui pourront être faits de temps à autre par le gouvernement du pays agissant au nom de Sa Majesté et sauf et excepté tels terrains qui de temps à autre pourront être requis ou pris pour des fins d'établissements, de mine, de commerce de bois ou autres objets[161].

En plus du droit de chasse, de pêche et de piégeage, le Traité 8 promet aussi la création de réserves indiennes :

Et Sa Majesté la Reine par les présentes convient et s'oblige de mettre à part des réserves pour les bandes qui en désireront, pourvu que ces réserves n'excèdent pas en tout un mille carré pour chaque famille de cinq personnes pour tel nombre de familles qui désireront habiter sur des réserves, ou dans la même proportion pour des familles plus ou moins nombreuses ou petites; et pour les familles ou les sauvages particuliers qui préféreront vivre séparément des réserves des bandes, Sa Majesté s'engage de fournir une terre en particulier de 160 acres à chaque sauvage, la terre devant être cédée avec une restriction quant à l'aliénation sans le consentement du Gouverneur général du Canada en son conseil, le choix de ces réserves et terres en particulier devant se faire de la manière suivante, savoir : le Surintendant général des Affaires des Sauvages devra députer et envoyer une personne compétente pour déterminer et assigner ces réserves et terres après s'être consulté avec les sauvages intéressés quant à la localité que l'on pourra trouver convenable et disponible pour le choix[162].

Dans *R. c. Badger*, la Cour suprême du Canada s'est fondée sur les déclarations des commissaires aux traités pour statuer que «pour les Indiens la

160 *Traité n° 8*, p. 5-6. Italiques ajoutés.
161 *Traité n° 8*, p. 15.
162 Traité n° 8, p. 13.

garantie que leur droit de chasser, de piéger et de pêcher continuerait d'être respecté a été le facteur essentiel qui les a amenés à signer les traités[163]. » Cette conclusion est d'une importance cruciale dans le cas des Chipewyans d'Athabasca parce qu'il semble que lorsque le chef Laviolette et son peuple ont signé le Traité 8, ils n'avaient aucunement l'intention d'abandonner leur capacité de gagner leur vie à piéger, pêcher et chasser. Bien que le traité prévoyait aussi la mise de côté de terres de réserve, l'extrait suivant d'une lettre envoyée par le commissaire aux traités McKenna au surintendant général des Affaires indiennes le 17 avril 1899, montre clairement que les Indiens hésitaient à accepter qu'on les place dans des réserves parce qu'ils ne voulaient pas abandonner leur mode de vie et leur économie traditionnels :

> Selon l'information dont nous disposons, les Indiens que nous devons rencontrer semblent craindre de conclure un traité qui entraînerait leur regroupement dans des réserves. Bien entendu, ce regroupement n'est pas envisagé pour l'instant; cependant, certains pensent qu'il y aurait lieu de prévoir dans le traité des réserves pour utilisation future. Je ne crois pas que cela soit nécessaire (...) il semble que les Indiens qui peuplent ce territoire agissent davantage à titre particulier qu'en tant que nation (...) *Ils sont contre l'idée de vivre dans des réserves; et, comme ce territoire n'est pas appelé à être fortement colonisé à des fins agricoles, on peut se demander s'il serait bon même de proposer un regroupement éventuel. La notion de réserve est incompatible avec la vie de chasseur et ne vaut que pour les terres agricoles*[164].

Dans les années suivant la signature du traité, les Chipewyans d'Athabasca continuent de prospérer en exerçant leurs droits de récolte prévus au traité. Ce n'est que lorsqu'un grand nombre de trappeurs du sud viennent dans la région dans les années 1920 qua la Première Nation a exprimé le désir que des terres de réserve soient mises de côté à son profit. Même à ce moment, la sélection et l'arpentage de terres de réserve n'étaient pas motivées par un projet d'établissement et d'agriculture, mais plutôt en vue de préserver une grande zone de piégeage, de chasse et de pêche dans le delta à l'usage et au profit exclusifs de la Première Nation. Le fait que ces terres ne convenaient pas à l'agriculture pousse l'agent des Indiens Card à proposer que 4 000 milles carrés, une superficie beaucoup plus grande que ce qui aurait normalement été prévu aux termes du Traité 8, «soient mis de côté pour eux

163 *R. c. Badger* [1996] 1 RCS 771, p. 792.

164 Commissaire James McKenna à Clifford Sifton, surintendant général des Affaires indiennes, 17 avril 1899, AN, RG 10, vol. 3848, dossier 75236-1, cité dans *Enquête relative à la Première Nation de Fort McKay*, (1996) 5 ACRI 24.

comme réserve de piégeage puisque depuis des temps immémoriaux, ils ont utilisé ce territoire à cette fin. Les Indiens n'ont aucune autre façon de gagner leur vie, de la manière dont ils sont organisés, que par la chasse et le piégeage[165]. »

Malgré les demandes répétées du chef Laviolette et de l'agent Card qu'une réserve soit mise de côté pour la bande afin de protéger son mode de vie traditionnel, aucune mesure n'est prise pour arpenter une réserve avant 1931. Entre temps, la Convention sur le transfert des ressources naturelles, la «CTRN» de l'Alberta est adoptée. Cette loi transfère l'administration et le contrôle de toutes les terres fédérales inoccupées du gouvernement fédéral à la province de l'Alberta de sorte que l'attribution de terres de réserve après 1930 exigerait le consentement de la province, tant du point de vue de la quantité (dans la mesure où les terres demandées dépassent la superficie prévue au Traité) que de l'emplacement des terres devant être mises de côté. La demande de l'agent Card pour que 4 000 milles carrés soient mis de côté n'est pas acceptée, mais en 1935, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux s'entendent pour mettre de côté environ 77,5 milles carrées de terre (après déduction des surfaces d'eau) comme RI 201 pour la bande. L'arpenteur qui a mis de côté la RI 201 déclarait qu'il s'agissait «sans doute la meilleure étendue génératrice de revenus dans la région du nord, car il s'agit d'une aire naturelle de reproduction pour les animaux à fourrure et le gibier à plumes, qui fournissent à la fois des revenus et de la nourriture à cette bande indienne. Des milliers de rats musqués sont pris chaque année dans la zone située entre le canal est de la rivière et le chenal Fletcher[166]. »

La preuve montre clairement et sans équivoque que la bande comme le gouvernement savaient que la RI 201 avait été choisie spécifiquement à cause de ses ressources pour la chasse et le piégeage, qui assureraient une source stable de revenu aux membres de la Première Nation. Pour éviter tout malentendu quant aux fins pour lesquelles la RI 201 était mise de côté, le gouvernement fédéral a demandé à ce que le décret provincial transférant l'administration et le contrôle de la réserve aux Affaires indiennes dise expressément que «l'on accorde à ces Indiens des privilèges exclusifs de

165 J. Card, agent des Indiens, Fort Smith, T.N.-O., [aux Affaires indiennes, Ottawa], 5 juillet 1922, AN, RG 10, vol 7778, dossier 27134-1.

166 H.W. Fairchild à l'arpenteur-chef, 4 novembre 1931, p. 2, et Fairchild au secrétaire des Affaires indiennes, 16 décembre 1931, p. 3, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1

chasse et de piégeage dans cette région» parce qu'une «bonne partie de la région [. . .] n'a aucune autre valeur commerciale[167].»

Le témoignage des anciens et diverses sources historiques confirment que la pression venant des trappeurs non indiens dans les années 1920 et 1930 a créé un sentiment d'urgence chez le chef Laviolette et l'agent Card de faire mettre de côté dans le delta une grande superficie de terres comme réserve où les membres de la Première Nation auraient le droit exclusif de chasser, de pêcher et de piéger. La preuve montre clairement que la RI 201 a été choisie spécifiquement à cause de son écologie unique et de ses riches ressources en gibier, en rat musqué, en oiseau aquatique et en poisson. Les anciens de la Première Nation ont tous affirmés dans leurs témoignages, sans qu'on les contredise, que la chasse, le piégeage et la pêche étaient essentiels à leur subsistance et à leur économie avant et après la crétation de la RI 201. C'était l'objet dominant recherché par la sélection et l'arpentage de la RI 201.

Toutefois, le Canada fait remarquer que la Cour suprême du Canada a statué dans ***Badger*** et dans ***R. c. Horseman*** que l'article 12 de la *CTRN*[168] «témoigne d'une intention claire de mettre fin à la protection consentie par traité du droit de chasse ***à des fins commerciales*** » même si le «droit de chasser ***pour se nourrir*** continuait d'être protégé et, en fait, avait été étendu par la *CTRN*[169].» Puisque la *CTRN* éliminait le droit issus de traité de chasser, de pêcher et de piéger ***à des fins commerciales***, le Canada a raison d'affirmer que [traduction] «ce qui nous reste ce sont les droits issus de traité de chasser, de pêcher et de piéger pour se nourrir limités tant du point de vue géographique que des autorisations réglementaires[170].»

---

167 Surintendant général adjoint H.W. McGill à John Harvie, sous -ministre, ministère des Terres et des Mines, Edmonton, 23 août 1935, AN, RG 10, vol. 7778, dossier 27134-1

168 Le par. 12 de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles, 1930* (Loi constitutionnelle de 1930, Annexe 2), porte ce qui suit :

> Pour assurer aux Indiens de la province la continuation de l'approvisionnement de gibier et de poisson destinés à leur support et leur subsistante, le Canada consent à ce que les lois relatives au gibier et qui sont en vigueur de temps à autre dans la province, s'appliquent aux Indiens dans les limites de la province; toutefois, les dits Indiens auront le droit que la province leur assure par les présentes de chasser et de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson, pour se nourrir en toutes saisons de l'année sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles les dits Indiens peuvent avoir un droit d'accès.

169 Il est à remarquer que dans *Horseman*, le juge Cory reconnaît qu'il se peut qu'il soit injuste de permettre que l'on mette fin unilatéralement au droit de chasser à des fins commerciales, mais le Parlement avait le pouvoir de modifier cet important droit issu de traité. Il déclare que «quoiqu'il puisse être politiquement et moralement inacceptable dans le climat actuel de prendre une mesure comme celle prévue dans la Convention de 1930, sans consulter les autochtones intéressés et sans obtenir leur acquiescement, la compétence du gouvernement fédéral pour effectuer unilatéralement une telle modification est néanmoins incontestée et n'a pas été mise en doute en l'espèce.» : *R. c. Horseman*, [1990] 1 RCS 901, 933-6, [1990] 3 CNLR 95 at 104-6.

170 Mémoire du Canada, p. 27.

Même si nous ne contestons pas l'exactitude de cette position, l'accent que le Canada met sur les limites du droit issu de traité de chasser, de pêcher et de piéger à des fins alimentaires est complètement trompeur parce qu'il ne tient pas compte de la vraie nature et étendue des intérêts juridiques et économiques de la Première Nation affectés par le barrage. Premièrement, on devrait garder à l'esprit que le droit issu de traité de chasser, de piéger et de pêcher à pour se nourrir est un avantage économique important à lui seul. En étant privés de la capacité d'exercer ce droit à des fins de subsistance, les membres de la Première Nation ont subi un tort parce qu'ils ont dû avoir recours davantage à des marchandises achetées plutôt qu'à du poisson et du gibier qu'il attrappaient. Deuxièmement, même si le droit issu de traité de chasser, de pêcher et de piéger à des fins commerciales avait été éteint par la *CTRN*, il demeure que le régime réglementaire provincial sanctionnait le piégeage et la pêche commerciale. En effet, la Première Nation a continué de profiter fortement des revenus substantiels tirés du piégeage à l'intérieur et autour de la RI 201 jusqu'à ce que le barrage Bennett détruise virtuellement l'écologie du delta et l'économie de la réserve. De plus, nous n'insisterons jamais assez sur le fait que la RI 201 a été choisie par le Première Nation et mise de côté par le Canada aux termes du Traité 8 afin de protéger la réserve comme territoire de chasse, de pêche et de piégeage à l'usage et au profit exclusifs de la Première Nation. La ceuillette de gibier et de poisson dans la réserve était en soi un exercice des droits issus de traité de la Première Nation et celle-ci a continué de ceuillir et de vendre des fourrures et du poisson parce que cette activité commerciale était permise par le régime réglementaire provincial régissant le gibier et le poisson.

D'après la preuve historique dont nous sommes saisis dans la présente enquête, nous tirons les conclusions suivantes concernant la nature et le contenu des droits issus de traité de la Première Nation. Premièrement, l'objectif de la Couronne et son but en concluant le Traité 8 était de mettre fin au titre indien ou ancestral sur la zone visée par le traité et d'ouvrir ces terres à la colonisation, l'exploitation minière, la coupe de bois, le commerce ou d'autres fins. En même temps, la Couronne fédérale a convenu de protéger les économies et les modes de vie des Indiens qui reposaient sur la chasse, le piégeage et la pêche dans leurs régions traditionnelles.

Deuxièmement, la raison pour laquelle la Première Nation a adhéré au Traité 8 était de protéger ses droits de chasse, de piégeage et de pêche. Le témoignage des anciens confirme que ces droits étaient fondamentaux à la culture, la collectivité, l'économie et le mode de vie de la Première Nation.

Les garanties fermes des commissaires aux traités que ces droits seraient maintenus, et la promesse d'autres avantages, ont été les incitatifs qui ont fini par persuader les chefs de l'époque de signer les traités.

Troisièmement, la RI 201 a été choisie par la bande à cause de son environnement riche et de l'abondance du rat musqué, du gibier, du poisson et des oiseaux. Le Canada a mis de côté la RI 201 aux fins expresses de donner à la Première Nation le droit exclusif de chasser, de pêcher et de piéger dans cette région et de protéger la capacité de la Première Nation de continuer son mode de vie et son économie traditionnels. Les fonctionnaires fédéraux le justifiaient par le fait que la RI 201 n'avait aucune autre valeur commerciale. Étant donné la ligne de conduite particulière de la Couronne en mettant de côté la RI 201 à l'usage et au profit exclusifs de la Première Nation pour l'aider à continuer à exercer ses activités traditionnelles, il est raisonnable pour la Première Nation de s'attendre à ce que la Couronne prenne des mesures raisonnables pour protéger les ressources naturelles se trouvant dans la RI 201 de manière à ce que leur droits issus de traité aient un contenu significatif.

Même si nous sommes d'avis que la Couronne a pris l'engagement spécifique envers la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca Chipewyan de protéger la RI 201 pour leur usage et bénéfice exclusifs, nous n'avons pas l'intention de suggérer que la Couronne était obligée de prendre des mesures positives pour protéger les droits issus de traité de la Première Nation et la RI 201 même du plus petit empiètement par une tierce partie. Toutefois, les faits en l'espèce sont si évidents et les incidences pour la Première Nation si graves que nous n'avons aucune difficulté à conclure que la Couronne avait l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour protéger la RI 201 contre des dommages environnementaux importants.

Étant donné l'importance des faits dans la présente affaire, il est utile à ce moment-ci de résumer nnos constatations quant à la nature et l'étendue des dommages subis par la RI 201. En 1967, la constructtion du barrage Bennett est terminée et la régularisation de la rivière de la Paix commence au printemps 1968. Bien que la Première Nation n'ait pas été prévenue à l'avance de la construction du barrage ou de ses effets sur les niveaux d'eau dans le delta, les ramifications environnementales du barrage ont mis peu de temps à apparaître. Le fait que le gouvernement fédéral était au courant des effets négatifs du barrage sur le delta est confirmée dans une note de service du 17 juillet 1970 dans laquelle on dit que [traduction] « *[l]es dommages à l'habitat faunique des environs du lac Athabaska ont été immédiats et*

graves[171]. » Trois jours plus tard, le sous-ministre des Affaires indiennes confirme que les droits issus de traité de la Première Nation et son mode de subsistance même avaient subi des effets importants. Le sous-ministre confirme que les [traduction] « les Indiens et les Métis de la région de Fort Chipewyan tiraient auparavant de 100 000 à 250 000 $ par année de la chasse au rat musqué, au canard et à l'oie dans le delta et sur les bords du lac Athabasca, sans parler de la pêche commerciale[172]. »

Le témoignage des anciens sur ce point est sans équivoque. L'ancienne Madeline Marcel exprime bien les préoccupations répétées des anciens qui avaient assisté au déclin des ressources dans la IR 201 :

> [Traduction]
> Quand le lac a commencé à s'assécher après la construction du barrage Bennett, les rats musqués sont disparus peu à peu. Et la disparition des rats musqués a entraîné le déclin d'autres animaux à fourrure comme le vison et tout le reste a commencé à se dégrader. De nos jours, il ne reste pratiquement rien[173].

L'ancien Daniel Marcel informe aussi la Commission que les sources traditionnelles de piégeage de la Première Nation ont à toutes fins pratiques disparu :

> [Traduction]
> Avec l'inauguration du barrage Bennett, l'eau a commencé à diminuer et sans eau, pas de rats musqués. Je ne sais pas ce qui va arriver. Mais ça m'inquiète énormément. À cause du barrage Bennett, les lacs où on avait l'habitude de trapper et de capturer des rats musqués se sont taris. Et après, il n'y avait plus d'animaux à attraper et dans tous ces lacs, comme le lac Frasie derrière les maisons du village, les saules se sont mis à pousser partout. Et si ce phénomène continue, dans quelques années, il n'y aura même plus de lac. Et quand il ne restera plus de lac, il n'y aura plus d'animaux à trapper.
>
> La partie au nord du lac Big Egg a aussi été ravagée. Je me souviens qu'autrefois, il y avait sur ce seul lac une vingtaine de trappeurs qui piégeaient le rat musqué au printemps. Quand l'eau a commencé à baisser, le lac s'est asséché peu à peu, il a fini par se tarir complètement. *À présent, je ne sais même pas où se trouve ce lac. Il y a seulement des saules et de la terre ferme.*

171 J. Austin, sous-ministre, Énergie, Mines et Ressources, au ministre, 17 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12F, 275-276)

172 H.D. Robinson, sous-ministre des Affaires indiennes, à J. Austin, sous-ministre d'Énergie, Mines et Ressources, 20 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, p. 279). Italiques ajoutés.

173 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 35 (Madeline Marcel). Daniel Marcel, le chef Cyprien et d'autres anciens font des témoignages similaires, comme on l'a vu dans la partie historique du rapport.

Lorsqu'il y avait beaucoup de rats musqués dans la réserve 201, il m'était très facile d'aller chasser et d'en tuer 100 par jour. Aujourd'hui, lorsque je regarde la réserve 201, et tous les lieux où je posais des pièges, je ne sais pas si je pourrais même prendre un seul rat musqué [...] Nous vivions de la chasse au rat musqué. Maintenant, je ne sais pas comment ces animaux font pour survivre [...] Après la construction du barrage Bennet, la réserve 201 a commencé à s'assécher lentement année après année [...] Pour autant que je sache, je suis le seul qui essaye encore d'aller piéger, mais à peu près sans résultats. Il n'y a rien à attrapper. J'ya vais quand même[174].

Ces photographies, prises au lac Egg vers 1974 et en 1994, montrent en image ce que l'ancien Daniel Marcel veut dire lorsqu'il affirme qu'il ne sait plus où se trouve le lac. Même si ce fut jadis un endroit privilégié pour la chasse au rat musqué dans la RI 201, les rives marécageuses du lac Egg ont disparu[175].

Les paroles les plus senties et les plus mémorables entendues au cours de cette enquête sont peut-être celles de M^me^ Joséphine Mercredi, qui a comparé le mode de vie des autochtones avant l'assèchement de la zone IR 201 avec la situation qui prévaut aujourd'hui :

[Traduction]
Quand je trappais avec mon mari sur la réserve n° 201, il y avait énormément d'eau, et toute cette eau faisait qu'on trouvait une foule de rats musqués. J'avais l'habitude d'aller dans les marécages, et je posais des pièges le long des petits passages où les Blancs ne se donnaient pas la peine d'aller parce qu'ils préféraient des endroits plus dégagés. Mais moi, je trappais dans ces endroits plus restreints et il y avait beaucoup de rats musqués. J'installais mes pièges le matin et je revenais prendre les animaux capturés. Puis je retournais le soir et j'en capturais encore autant. Donc, je vérifiais les pièges deux fois par jour et à chaque fois, j'avais pris des rats musqués.

À présent, si des gens retournaient poser des pièges dans la réserve n°201, ils n'attraperont plus rien à cause du manque d'eau. Pas d'eau, pas de rats musqués. Ça veut dire que dans les lacs où je mettais mes pièges dans ce temps-là, on trouve seulement des saules et de l'herbe et maintenant, il n'y a que des broussailles sur plusieurs de ces petits lacs...

174 Transcriptions de IaoCRI, 10 octobre 1996, p. 56-58 (Daniel Marcel)

175 Ces photos sont tirées de la *Northern Rivers Basin Study* , où l'on trouve la légende et la description suivantes (p. 23 du rapport) :

[Traduction]
Hier et aujourd'hui : Le lac Egg est l'un des bassins perchés du delta Paix-Athabasca qui n'est rempli que par les inondations périodiques des basses terres. Ses rives marécageuses furent jadis le point de rassemblement des trappeurs d'animaux à fourrure et un paradis pour les oiseaux aquatiques. En fait, le lac a déjà servi à fixer les normes de qualité de la compagnie de la Baie d'Hudson en matière de fourrures de rat musqué. En l'absence de ces inondations depuis vingt ans, le lac Egg est devenu un écosystème terrestre composé d'herbes et de saules.

Lac Egg vers 1974

Lac Egg vers 1994

De nos jours, quelqu'un qui va dans la réserve regarde, écoute pour entendre le chant des oiseaux, des canards, des oies, mais on n'entend plus rien[176].

176 Transcriptions de la CRI, 10 octobre 1996, p. 51-52 (Josephine Mercredi).

Il est révélateur de constater que seulment quelques membres vivaient vraiment dans la RI 201 lorsqu'elle était une région de choix pour le piégeage, alors que de nombreux autres membres qui vivaient hors de la réserve à des endroits comme au lac Jackfish déménageait dans la réserve en mars chaque année pour la saison de piégeage du rat musqué[177]. Cette réserve n'avait pas pour objet principal de servir à des besoins résidentiel, mais de fournir un mode de subsistance à des gens qui avaient peu d'autres sources de revenus. Aujourd'hui, seulement quelques personnes retournent dans la réserve et elle n'a plus vraiment de valeur pour la Première Nation à cause du déclin massif de l'habitat du rat musqué et des autres populations d'animaux à fourrure dans la RI 201[178].

Le conseiller juridique de la Première Nation résume dans les termes suivants les effets que cela a eu sur la réserve et la Première Nation :

> [Traduction]
> L'usage et le profit pour lesquels la réserve nº 201 avait été choisi ont été annulés. Comme en a témoigné le chef Cyprien, elle n'a plus aucune valeur pour le piégeage et la chasse. « Il n'y a pas de rat musqué, pas d'eau, ... et pas d'autres animaux qui se nourissent de rats musqués. » Les membres de la PNCA se rendent encore dans la réserve parce qu'elle a pour eux une valeur historique et spirituelle. Elle n'a aucune valeur économique et le nombre de rats musqués et d'autres animaux est si faible que seul Daniel Marcel s'y rend de temps à autre pour chasser et piéger. Il n'est pas possible pour les membres de la PNCA d'exercer vraiment leurs droits issus de traité dans d'autres parties du delta, parce que l'ensemble du delta a été affecté par le barrage Bennett.
>
> L'usage et le profit de la réserve nº 201 a été *de facto* exproprié parce que les eaux de la rivière de la Paix et du delta ont été retenues à la suite de l'exploitation du barrage Bennett [...] Comme les anciens en ont témoigné à l'audience publique, nombre des lacs de la réserve nº 201 se sont asséchés et des lacs et des cours d'eau qui servaient auparavant de voie de transport et d'habitat pour le poisson, les oiseaux et les oiseaux aquatiques se sont asséchés, rendant les terres inutilisables[179].

À notre avis, le mémoire de la Première Nation est probant, particulièrement parce que les intentions recherchées par la Première Nation en choisissant la RI 201 et le Canada en la mettant de côté comme territoire exclusif de chasse, de pêche et de piégeage pour la Première Nation ont été presque entièrement éliminés par la destruction écologique du delta. Il est clair pour

177 Voir le témoignage des anciens dans les transcriptions de la CRI (10 octobre 1996), p. 46-56.
178 Voir le témoignage du chef Cyprien, transcriptions de la CRI (27 novembre 1996), p. 168-169.
179 Mémoire de la Première Nation, p. 55.

nous que la valeur apparente des droits issus de traité de la Première Nation de chasser, de piéger et de pêcher à des fins alimentaires a été diminuée au point que la valeur de ces droits est devenue inexistante. La construction et l'exploitation du barrage Bennett a nui grandement à l'utilisation et au profit par la Première Nation de la RI 201 et à ses droits issus de traité de chasser, de pêcher et de piéger pour se nourrir. La preuve montre très clairement dans la présente affaire que c'est plus que le droit de la Première Nation de chasser, de pêcher et de piéger pour se nourrir qui ont été touchés; le mode de vie même de la Première Nation et sa santé économique ont subi des préjudices importants alors que le gouvernement du Canada, armé des connaissances de la destruction écologique imminente, n'a rien fait.

Ne mettre l'accent, comme le Canada le propose, que sur les droits issus de traité de la Première Nation de chasser, de pêcher et de piéger à des fins alimentaires constitue une vision trop étroite et exclut les autres utilisations légitimes de la RI 201. Le fait demeure que le barrage Bennett a considérablement diminué l'utilisation profitable que la Première Nation faisait de la RI 201 et sa capacité de gagner de quoi vivre avec le piégeage à des fins commerciales. Même si la capacité de gagner sa vie n'est pas, en termes stricts, un droit issu de traité, la chasse au rat musqué et à d'autres animaux à fourrure se déroulait en grande partie dans la réserve elle-même et la vente des fourrures était permise par la régime réglementaire provicial régissant le gibier.

À notre avis, aucune interprétation raisonnable du Traité 8 ne pourrait permettre au gouvernement du Canada ou d'une province d'anéantir la capacité d'une Première Nation d'exercer ses droits de chasse et pêche issus de traité ou de modifier fondamentalement le milieu dans lequel ces activités se déroulaient. Pas plus que nous croyons qu'une interprétation raisonnable du Traité 8 ne permettait à un gouvernement de détruire dans les faits les économies indiennes mêmes sur lesquelles reposait la signature du Traité 8. Même si nous avons tort sur ces deux conclusions, aucune interprétation raisonnable du Traité 8 ne permettrait l'importante ingérence dans les droits issus de traités *sur des terres de réserve* mises de côté par le Canada spécifiquement comme territoire exclusif de chasse, de pêche et de piégeage à l'usage et au profit de la Première Nation. Malgré l'engagement de la Couronne à protéger ces terres à l'usage exclusif de la Première Nation, la construction et l'exploitation du barrage Bennett a privé la Première Nation de l'usage bénéficiaire de ses droits issus de traité.

L'inéquité du résultat est dramatique. Le droit de la Couronne fédérale de prendre des terres aux fins de la colonisation et à d'autres fins a certainement été exercé dans la région visée par le Traité 8. Les Premières Nations ont honoré leur partie du traité et la Couronne a reçu les avantages de ce traité sous forme de terres et de ressources valant des millions de dollars. Malgré cela, la considération reçue par la Première Nation en vertu du Traité 8, à savoir, le droit de chasser, de piéger et de pêcher et leur droit à l'usage bénéficiaire exclusif de la RI 201 ont été rendus presque entièrement sans valeur à cause de la destruction de l'écologie de ces terres – une conséquence que le gouvernement du Canada aurait pu prévenir, ce qu'il a choisi de ne pas faire.

Pour les raisons qui précèdent, nous n'hésitons aucument à conclure que les membres de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca ont subi des préjudices et des pertes économiques très graves à la suite de la destruction du delta et des dommages environnementaux causés à la RI 201. Étant donné la gravité des incidences pour cette collectivité, nous sommes d'avis que les membres de cette Première nation avaient droit et continuent d'avoir droit de s'attendre à ce que la Couronne prenne des mesures raisonnables de prévenir et d'atténuer les dommages à la RI 201, ou de demander une pleine compensation pour la destruction de son mode de subsistance, et pour l'ingérence importante dans ses droits de chasse et de pêche garantis par le Traité 8. Bien que le devoir de prendre des mesures raisonnables pour protéger la RI 201 ou de demander compensation n'est pas expressément prévu au traité, nous concluons que le raisonnement du juge La Forest dans l'arrêt *Mitchell c. Bande indienne Peguis* trouve application à cet égard :

> Il serait très étrange que la Couronne, compte tenu de la teneur de ses engagements par traités, ait pu [. . .] diminuer sensiblement la valeur apparente des avantages accordés[180].

Le but pour lequel la RI 201 a été choisie et l'intérêt bénéficiaire de la Première Nation dans la réserve, étaient fondés sur la possibilité de continuer à chasser, à piéger et à pêcher. L'importante ingérence dans ces droits issus de traité a, à toutes fins pratiques, privé la Première Nation d'une grande partie des avantages et considérations prévues dans les modalités du Traité 8. C'est pour cette raison que les membres de la Première Nation ont, à tout le moins, droit à une compensation pour leurs dommages. Toute affir-

180 *Mitchell c. Bande indienne Peguis* (1990), 71 D.L.R. (4e) 193 (C.S.C.), p. 230.

mation contraire irait à l'encontre de ce principe souvent cité de l'arrêt *Sparrow*:

> Notre Cour a statué que Sa Majesté a envers les Indiens une obligation de fiduciaire en ce qui concerne leurs terres. La nature *sui generis* du titre indien de même que les pouvoirs et la responsabilité historiques de Sa Majesté constituent la source de cette obligation de fiduciaire. À notre avis, l'arrêt *Guerin*, conjugué avec l'arrêt *R. v. Taylor and Williams*[181], justifie un principe directeur général d'interprétation du par. 35(1), savoir, le gouvernement a la responsabilité d'agir en qualité de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones. Les rapports entre le gouvernement et les autochtones sont de nature fiduciaire plutôt que contradictoire et la reconnaissance et la confirmation contemporaines des droits ancestraux doivent être définies en fonction de ces rapports historiques[182].

Le conseiller juridique de la Première Nation a laissé entendre que le dénominateur commun qu'on trouve dans la jurisprudence est la notion que la Couronne a l'obligation de fiduciaire de protéger les terres de réserve au profit des Indiens :

> [Traduction]
> L'examen large et fondé sur l'objet des obligations de fiduciaire de la Couronne de préserver et de protéger les intérêts qu'ont les Indiens dans les terres de réserve est un dénominateur commun que l'on trouve dans toutes les études judiciaires de la question. La considération primordiale qui caractérisera les obligations de fiduciaire spécifiques sera la préservation de l'intérêt des Indiens dans l'utilisation et le profit des terres. L'exercice des droits indiens de chasse, de pêche et de piégeage font partie intrinsèque de l'utilisation et du profit [de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca] sur ces terres de réserve. Que la menace subie par ce droit soit la dépossession directe, comme dans le cas d'une cession, ou une perte indirecte, comme les recours en recouvrement contre des intérêts non indiens ou la perte d'utilisation attribuable à des dommages environnementaux, la perte d'utilisation et de profit des terres qui en résulte est la question fondamentale[183].

Nous sommes d'accord. L'ensemble des décisions examinées par la Commission met l'accent sur le rapport de fiduciaire liant la Couronne aux peuples autochtones et sur l'engagement de la Couronne à protéger les intérêts des Indiens dans les terres. Cet engagement se retrouve dans la *Proclamation royale de 1763*, dans la *Loi sur les Indiens* et dans les promesses solennel-

181 *R. c. Taylor and Williams* (1981), 62 CCC (2d) 227, 34 OR (2d) 360 (C.A.).
182 *R. c. Sparrow* (1990), 70 DLR (4th) 385, p. 408 (C.S.C.).
183 Mémoire de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca, juin 1997, p. 66.

lescontenues dans les traités conclus entre la Couronne et les peuples autochtones. Pour reprendre les termes utilisés par le juge La Forest dans *Hodgkinson*, l'étendue des pouvoirs assumés par le gouvernement du Canada en ce qui concerne les Indiens et les terres de réserve confirme l'existence d'un rapport de pouvoir et de dépendance entre la Couronne et les Premières Nations et d'une attente raisonnable que la Couronne protégerait et préserverait les terres de réserve à l'usage et au profit de la Première Nation. Cet argument est davantage renforcé en l'espèce par la nature spécifique des rapports entre la Couronne et la Première Nation et par les promesses contenues dans le traité.

Bien entendu, nous sommes conscients des arguments de la Couronne que même si la Première Nation a peut-être droit de recouvrer des dommages-intérêts pour nuisance, empiètement ou violation de ses droits issus de traité, ces dommages-intérêts peuvent être recouvrés des personnes ou des entités qui sont responsable des dommages, et non de la Couronne fédérale. Cependant, notre conclusion que la Couronne avait l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour empêcher ou atténuer les dommages causés par une tierce partie à la RI 201 et aux droits issus de traité de la Première Nation, ou de demander compensation à cet égard, est renforcée par le fait que la Couronne pouvait exercer de façon unilatérale des pouvoirs ou une discrétion sur ses terres de réserve et les droits issus de traité. Cela nous amène à la deuxième partie de notre analyse en trois étapes.

Pouvoir unilatéral ou discrétionnaire sur les intérêts légaux ou pratiques de la Première Nation

Dans *Apsassin*, le juge McLachlin a satué que la Couronne doit avoir un certain pouvoir discrétionnaire qu'elle peut exercer sur les intérêts légaux ou pratiques de la Première Nation avant qu'une obligation de fiduciaire soit imposée par les tribunaux. La Première Nation fait valoir que la *Loi sur les Indiens* dans son ensemble confère à la Couronne un contrôle illimité en ce qui a trait à la gestion des terres de réserve, ce qui en soi crée une obligation générale de fiduciaire de la part de la Couronne. En plus du par. 18(1) de la *Loi sur les Indiens*, il existe un certain nombre d'autres dispositions qui confèrent au ministre des Affaires indiennes ou au gouverneur en conseil (c.-à-d. au Cabinet fédéral) des pouvoirs importants relativement à la gestion

et à la mise en valeur des terres de réserve[184]. De plus, les obligations de fiduciaires de la Couronne ne sont pas non plus simplement limitées aux terres cédées; elles s'étendent aux terres de réserve *non cédées*, dont le titre est confié à la Couronne à l'usage et au profit collectifs d'une bande indienne.

Même si le conseiller juridique de la Première Nation reconnaît que la Couronne peut restreindre la portée de ses devoirs de fiduciaire à l'égard des terres de réserve, il fait valoir que cela ne peut se faire que par transfert explicite des pouvoirs de la Couronne sur les terres de réserve à la bande en application de l'article 60 de la *Loi sur les Indiens* dont le texte est le suivant :

> **60. (1)** À la demande d'une bande, le gouverneur en conseil peut lui accorder le droit d'exercer, sur des terres situées dans une réserve qu'elle occupe, le contrôle et l'administration qu'il estime désirables.
>
> (2) Le gouverneur en conseil peut retirer à une bande un droit qui lui a été conféré sous le régime du paragraphe (1).

Même ce pouvoir, fait-on valoir, doit être exercé en tenant dûment compte de l'obligation de fiduciaire de la Couronne de veiller à ce que [traduction] « la Première Nation possède les connaissances, les compétences, ainsi que les ressources financières et techniques pour administrer convenablement la réserve[185]. » Selon le conseiller juridique de la Première Nation, il est à remarquer que, d'après les faits dont nous sommes saisis, la Première Nation n'a jamais fait la demande en vue d'obtenir le contrôle et la gestion de ses terres de réserve. Et, puisqu'un agent des Indiens a été en poste à Fort Chipewyan jusqu'au milieu des années 1970, il semble que la Couronne n'ait pas estimé souhaitable de conférer ce droit à la bande.

Le Canada prétend que la Couronne n'avait pas le pouvoir unilatéral ou la discrétion de protéger et de préserver les terres de réserve et les droits issus de traité de la Première Nation en l'espèce parce que la *Loi sur les Indiens* n'empêchait pas la Première Nation d'intenter des poursuites contre B.C. Hydro pour les dommages environnementaux occasionnés à la réserve. Par conséquent, le Canada affirme que la Première Nation avait les pouvoirs

184 Diverses dispositions de la *Loi sur les Indiens* confèrent à la Couronne des pouvoirs et une discrétion sur la gestion et la protection des terres de réserve indiennes. Par exemple, voir les articles 20 (possession de terres dans une réserve); 28 (permis ministériels d'utilisation et occupation); 29 (exemption à la saisie); 30 (peine pour violation de propriété); 34 (autorité du surintendant et du ministre concernant l'entretien des routes, des ponts, etc.); 35 (terres prises à des fins publiques); 37 (cessions et désignations); 58 (terres non cultivées ou inutilisées); et 93 (enlèvement d'objets des réserves).

185 Mémoire de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca, juin 1997, p. 74.

nécessaires pour tenter d'obtenir d'elle-même les mesures correctives applicables, ce qu'elle a fait en intentant des poursuites en 1970.

Comme point de départ, il est important de reconnaître que les obligations de fiduciaire de la Couronne ne sont pas absolues et peuvent être restreintes selon les faits d'un cas donné. Dans l'arrêt *Guerin*, le juge Dickson confirme que « [l]e pouvoir discrétionnaire qui constitue la marque distinctive de tout rapport fiduciaire peut, dans un cas donné, être considérablement restreint. Cela s'applique aussi bien au pouvoir discrétionnaire que possède Sa Majesté à l'égard des Indiens qu'au pouvoir discrétionnaire des fiduciaires, des mandataires et des personnes qui relèvent des autres catégories traditionnelles de fiduciaire[186]. » Par exemple, le pouvoir discrétionnaire conféré à la Couronne par le paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Indiens* peut être restreint par les modalités d'un traité, d'une cession ou d'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Par conséquent, il est nécessaire d'examiner soigneusement les dispositions de la loi qui s'appliquent, la nature des rapports entre la Première Nation et la Couronne, l'étendue des pouvoirs et de la discrétion de la Couronne sur les questions affectant les droits légaux ou pratiques de la Première Nation, et, enfin, dans quelle mesure la Première Nation exerce sa propre autonomie sur les décisions affectant ses intérêts.

Pour ce qui est du cadre législatif créé par la *Loi sur les Indiens*, il est clair que la *Loi*accorde au ministre des Affaires indiennes et au gouverneur en conseil d'importants pouvoirs sur la gestion et la mise en valeur des terres de réserve. Le paragraphe 18(1) en particulier confère un pouvoir discrétionnaire très grand au gouverneur en conseil de déterminer si l'utilisation d'une terre de réserve est au profit d'une bande indienne. La difficulté dans la présente affaire vient du fait que les articles 18 et 31 de la *Loi surs les Indiens* ne donne pas à la Couronne le pouvoir unilatéral d'empêcher les tierces parties d'endommager les terres de réserve. En conséquence, le Canada fait valoir que la Première Nation n'a [traduction] « jamais été empêchée en droit d'intenter des actions contre la province de la Colombie-Britannique ou contre B.C. Hydro que ce soit en vertu de l'art. 31 de la *Loi sur les Indiens* de 1952 pour violation du droit de propriété ou encore pour nuisance[187]. »

Même si on pourrait dire que la Première Nation a exercé une certaine autonomie en ce qui concerne les décisions affectant ses intérêts dans la

186 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 387, [1985] 1 CNLR 120, p. 139.
187 Mémoire du Canada, 8 septembre 1997, p. 23.

RI 201, le Canada a aussi eu la possibilité d'exercerde manière unilatérale certains des pouvoirs que lui donne la *Loi*. Par exemple, la Couronne était habilitée à intenter des poursuites pour violation du droit de propriété au nom de la Première Nation (en présumant que les faits justifient une action) et, on le présume, avait le droit de protéger l'intérêt de la Première nation et la terre de la Couronne sur la réserve en intentant des poursuites pour nuisance. Quoi qu'il en soit, il nous apparaît manifestement déraisonnable que le Canada prétende ne pas avoir l'obligation de faire quelque chose pour protéger la RI 201 des dommages occasionnées par le barrage Bennett simplement parce que la Première Nation était en mesure de rechercher les mesures correctives appropriées (ce qu'elle a en effet elle a tenté d'obtenir, mais sans succès parce qu'elle semble avoir manqué de ressources pour pousser l'affaire plus loin).

À notre avis, l'interprétation limitée que propose le Canada de ses obligations de fiduciaire n'est pas conforme à l'honneur de la Couronne et à la teneur de ses promesses contenues dans le Traité 8. Étant donné la gravité des incidences sur les droits issus de traité et l'intérêt de la bande dans la RI 201, nous concluons que les faits et les circonstances propres à la présente affaire ont donné naissance à l'obligation fiduciaire de la Couronne de prendre des mesures raisonnables pour protéger les terres de réserve de la bande contre la dégradation causée par la construction et l'exploitation du barrage Bennett. Même si nous convenons avec le Canada que rien n'empêchait la Première Nation d'intenter ses propres procédures judiciaires, les effets dévastateurs du barrage sur les droits issus de traité de la Première Nation et sur ses droits dans la RI 201 exigeaient que la Couronne prenne des mesures pour protéger les intérêts de la Première Nation et empêcher la destruction de son mode de vie et de subsistance. Le fait que la Première Nation n'avait pas les ressources pour intenter des poursuites contre B.C. Hydro démontre sa vulnérabilité dans les circonstances. Bien que la Couronne ait su dès 1959 que le barrage pourrait avoir des effets hydrologiques et écologiques importants sur le delta et la RI 201, elle n'a rien fait pour éviter que la Première Nation subisse des préjudices. La Couronne n'a même pas informée la Première Nation du projet de la rivière de la Paix et de ses effets négatifs potentiels sur le delta. Même s'il était arrivé que la Couronne étudie et évalue les incidences éventuelles des projets hydroélectriques, dans le cas du fleuve Columbia et de la rivière Kootenay, elle a déployé peu d'efforts pour examiner les effets de l'énorme projet de barrage Bennett sur l'une des régions écologiques les plus fragiles du continent. Il est

tout simplement incroyable que l'on n'ait rien fait pour répondre à ces préoccupations avant qu'il soit trop tard.

La Couronne répond simplement aux arguments de la Première Nation selon lesquels elle avait l'obligation légale de protéger la RI 201 en disant qu'elle n'avait pas le pouvoir unilatéral ou discrétionnaire d'intervenir dans le projet d'aménagement hydroélectrique de la rivière de la Paix pour empêcher les dommages causés à la réserve ou pour les atténuer. Nous ne sommes pas de cet avis. Selon nous, d'après les faits propres à la présente affaire, la Couronne disposait de pouvoirs discrétionnaires importants en vertu de son pouvoir réglementaire associé à la *Loi sur la protection des eaux navigables* à l'égard de la construction et de l'exploitation du barrage Bennett. Ce pouvoir réglementaire, en retour, donnait à la Couronne un pouvoir discrétionnaire étendu de protéger les intérêts tombant sous la compétence législative exclusive de la Couronne fédérale. En outre, le pouvoir réglementaire et discrétionnaire de la Couronne de protéger les autres domaines d'intérêt fédéral pouvait, en réalité, être exercé de manière unilatérale alors que la Première Nation ne disposait pas de pouvoir ou de discrétion de ce genre.

Les modifications apportées en 1956 à la *Loi sur la protection des eaux navigables* (la *LPEN*) donnaient au ministre fédéral des Travaux publics les pouvoirs suivants :

> **4.** (1) Aucun ouvrage ne doit être construit ou placé dans des eaux navigables, ni sur, sous ou à travers de telles eaux, ni au-dessus, à moins que l'emplacement n'en ai été agréé par le gouverneur en conseil, et que ledit ouvrage ne soit construit, placé et entretenu en conformité des plans et règlements approuvés ou établis par le gouverneur en conseil.
>
> (2) Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux petits quais ou clayonnages ou autres ouvrages de protection des berges ou des grèves, ni aux hangars à bateaux, si, de l'avis du ministre des Travaux publics, les susdits
>
> (a) ne nuisent pas à la navigation, et
>
> (b) ne coûtent pas plus de mille dollars. S.R., c. 140, art. 4.[188]

Si un ouvrage était construit ou placé sur un site qui n'avait pas été approuvé à l'avance par le ministre des Travaux publics ou s'il n'était pas entretenu selon les plans approuvés et selon les règlements, le par. 5(1) de la LPEN

188 Loi surla protection des eaux navigables, S.R.C. 1952, c. 193, modifié par S.C. 1956, c. 41.

autorisait le ministre des Travaux publics à enlever et détruire l'ouvrage[189]. Le paragraphe 5(2) autorisait aussi le ministre à approuver un projet une fois que la construction avait commencé. Les modifications de 1969 à la LPEN sont similaires à la version de 1956 puisqu'elles exigent aussi l'approbation des ouvrages, y compris des barrages, et donne au ministre des Travaux publics le pouvoir correctif large d'ordonner au propriétaire d'enlever l'ouvrage ou de le modifier lorsqu'il a été construit sans autorisation préalable ou n'est pas entretenu selon les plan approuvés et les règlements[190].

À notre avis, un examen approfondi des faits, les dispositions de la LPEN et la jurisprudence applicable en l'espèce nous mènent à conclure que la LPEN s'appliquait au barrage Bennett et que B.C. Hydro devait posséder un permis pour la construction et l'exploitation du barrage. En effet, la Couronne fédérale était aussi d'avis que la LPEN s'appliquait en tout temps, comme le montre la note de service rédigée en 1970 par le sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources :

> [Traduction]
> En 1962, le Comptroller of Water Rights de Colombie-Britannique a accordé un permis pour la construction du barrage Bennett. Prévenu par le ministère des Travaux publics de la nécessité d'obtenir un permis fédéral en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, le gouvernement provincial a refusé de soumettre une demande en ce sens sous prétexte que la rivière de la Paix n'était pas considérée navigable à la hauteur du barrage. Le ministère des Travaux publics a alors soumis le litige au ministère de la Justice, qui émit l'avis que la loi s'appliquait bel et bien. *Le ministère des Travaux publics a décidé de ne pas forcer la main au gouvernement provincial, malgré une note de service en date du 18 avril 1967 adressée*

189 Le par. 5(1) de la *Loi sur la protection des eaux navigables de 1956* porte que :

> 5. (1) Tout ouvrage visé par la présente Partie, qui a été construit ou placé sur un emplacement non approuvé par le gouverneur en conseil, ou qui n'a pas été construit ou placé selon conformément à des plans ainsi approuvés, ou qui, après avoir été ainsi construit ou placé, n'est pas entretenu conformément à des semblables plans et règlements, *peut être enlevé et détruit sous l'autorité du gouverneur en conseil par le ministre des Travaux publics*, et les matériaux contenus dans ledit ouvrage peuvent être vendus, donnés ou autrement aliénés, et les frais de l'enlèvement, de la destruction ou autre aliénation de cet ouvrage, et les frais y afférents, sont, après déduction de toute somme réalisée par vente ou autrement, recouvrables du propriétaire, avec dépens, au nom de Sa Majesté. [Italiques ajoutés].

190 En 1969, les articles pertinents de la LPEN sont modifiés comme suit :

> 4. (1) Aucun ouvrage ne doit être construit ou placé dans des eaux navigables, ni sur, sous ou à travers de telles eaux, ni au-dessus, à moins
>
> (a) que l'ouvrage, ainsi que l'emplacement et les plans, n'aient été appouvés par le Ministre selon les modalités qu'il juge à propos, avant le commencement de la construction . . . .
>
> (2) Le présent article ne s'applique pas à un ouvrage autre qu'un pont, une estacade, un barrage ou une chaussée, si de l'avis du Ministre, l'ouvrage ne nuit pas sérieusement à la navigation.

par le sous-ministre à son ministre indiquant que le barrage avait un caractère illégal[191].

Une autre correspondance confirme que le sous-ministre des Travaux publics, le major général H.A. Young, a «rappelé» à la province en 1962 qu'il fallait un permis fédéral aux termes de la LPEN[192]. Le président de B.C. Hydro répond en 1962 en affirmant qu'aucun permis n'était nécessaire parce que la rivière de la Paix n'était pas navigable «*au lieu du barrage*». Cette affirmation est trompeuse parce que les principes de common law établissent clairement que la navigabilité n'est pas déterminée par rapport au lieu de l'ouvrage proposé uniquement; il faut plutôt examiner l'ensemble de ce cours d'eau pour déteminer s'il est en fait navigable[193]. Ce point est établi dans *Friends of the Oldman River Society c. Canada*[194]où la Cour suprême du Canada a statué que la régularisation des eaux navigables doit être envisagée du point de vue fonctionnel comme un ensemble intégré de manière à veiller à ce que les projets qui obstruent la navigation en un certain point dans des eaux navigables sont examinés par rapport à leurs incidences sur la navigabilité en un autre point dans le réseau navigable. Le juge La Forest, s'exprimant au nom de la majorité, statue aussi que la *Loi* s'applique à la Couronne provinciale :

> Certains cours d'eau navigables constituent une partie cruciale des réseaux de transport interprovincial, essentiels aux échanges internationaux et à l'activité commerciale au Canada. En ce qui concerne l'opinion contraire, *il n'est pas très logique de prétendre qu'il serait possible d'atteindre en quoi que ce soit l'objectif du Parlement dans l'exercice de sa compétence sur l'administration des eaux navigables si la Couronne n'était pas liée par l'effet de la Loi. La réglementation des eaux navigables doit être analysée dans son ensemble et ce serait une situation absurde si la Couronne du chef d'une province pouvait impunément entraver la navigation*

191 J. Austin, sous-ministre, Énergie, Mines et Ressources, au ministre, 17 juillet 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12F, CRI, 275-276).
192 L.C. 1956, c. 41.
193 Voir par exemple, *International Minerals & Chemicals Corp. (Canada) Ltd. c. Canada (ministre des Transports)* (1992), 58 F.T.R. 302, p. 310-313 (C.F. S.P.I.); *Coleman v. Ontario (Attorney General)* (1983), 27 R.P.R 107, p. 113, 119 (Ont. H.C.); *Stephens and Mathias v. MacMillan et al.*, [1954] O.R. 133, p. 140-145; *Quebec (Attorney General) v. Fraser* (1906) 37 S.C.R. 577, p. 594, 597.
194 *Friends of the Oldman River Society c. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4e) 1 (S.C.C.).

à un endroit le long d'un cours d'eau navigable, alors que le Parlement travaille assidûment à en préserver la navigabilité à un autre[195].

Pour déterminer si un cours d'eau est navigable, la « règle veut que si les eaux sont en fait navigables, qu'elles oient soumises aux marées ou non, il existe un droit public à la navigation[196]. »

Il est clair que de nombreux endroits le long de la rivière de la Paix et dans l'ensemble du delta rivière de la Paix-Athabasca étaient navigables. Par conséquent, il fallait un permis pour le barrage Bennett. Le rapport publié en 1962 par le gouvernement fédéral sous le titre « The Effect of Regulation of the Peace River » met l'accent sur l'importance de la navigation dans le réseau des rivières de la Paix et Athabasca pour le commerce et les échanges et conclut que le barrage [traduction] « affectera grandement le régime de la rivière de la Paix et, par conséquent, la rivière des Esclaves, le Grand lac des Esclaves et le fleuve Mackenzie. » Même si le rapport indique qu'il n'est pas évident si le projet de barrage nuirait à la navigation, et que [traduction] « les effets négatifs seraient probablement plus graves au cours du remplissage du réservoir », la Direction générale des ressources hydrauliques considérait de toute évidence la rivière de la Paix et la région du delta comme navigables[197].

Nous rejettons aussi l'affirmation du Canada que la LPEN ne s'appliquait pas au barrage Bennett parce que la preuve n'était pas précise à savoir si le régularisation de la rivière de la Paix nuirait à la navigation. Que l'on ait prévu un effet négatif sur la navigation importe peu, parce que la *LPEN* prévoit que l'exigence d'une approbation par le ministre s'applique à *tous les barrages construits sur des eaux navigables*. Le paragraphe 4(2) de la *Loi*de 1956 porte que l'approbation du ministre n'est pas exigée pour les ouvrages, *autres qu'un barrage*, si le ministre est d'avis que cela ne nuira

195 *Friends of the Oldman River Society c. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4 e) 1, p. 39 (CSC) [italiques ajoutés]. Le juge La Forest a aussi statué que la Couronne fédérale avait compétence sur la navigationtant en vertu de « l'ancien droit public de navigation de la common law » et l'autorisation constitutionnel sur les questions exprimées à la catégorie 91(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui confère la compétence législative exclusive au Parlement fédéral sur la « Navigation et le transport des marchandises ». Le juge La Forest a statué que la Couronne provinciale, et tout cessionnaire de la Couronne provinciale, était liée par la LPEN au moment de construire le barrage Oldman et que tout droit de propriétaire que le province de l'Alberta pouvait avoir sur le lit d'une rivière demeurait soumis à la compétence législative exclusive du Parlement :

Ni la Couronne ni un cessionnaire de la Couronne ne peuvent porter atteinte au droit public de navigation sans y être autorisés par une loi. Le droit de propriété que la Couronne du chef de l'Alberta peut détenir sur le lit de la rivière Oldman est assujetti au droit de navigation, sur lequel le Parlement exerce une compétence législative exclusive (p. 38).

196 *Friends of the Oldman River Society v. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4e) 1 at 34 (S.C.C.).

197 Ministère des Affaires du nord et des ressources naturelles, Direction générale des ressources hydrauliques, « The Effect of Regulation of the Peace River, Interim Report No. 1 », juin 1962 (Pièce 1A, onglet 3, CRI p. 56).

pas de façon importante à la navigation. Le texte du paragraphe 4(2) de la *LPEN* de 1969 est essentiellement le même. De toute façon, la preuve montre clairement que le Canada savait que la construction et l'exploitation du barrage aurait une incidence sur la navigation, même s'il y avait des données quant à l'importance de ces incidences et à savoir si elles seraient positives ou négatives à long terme. Nous concluons donc que, parce que la rivière de la Paix est navigable, et que l'ouvrage comporte un barrage ayant une incidence sur la navigation, l'article 4 de la *LPEN* exigeait que le site et les plans du barrage Bennet soient approuvés à l'avance par le ministre des Travaux publics et que le barrage soit exploité selon les plans et les règlements. Parce que la construction et l'exploitation du barrage n'ont jamais été approuvés, le ministre des Travaux publics avait le pouvoir correctif de faire enlever ou détruire l'ouvrage ou, subsidiairement, d'approuver le projet une fois celui-ci terminé. Bien qu'il est extrêmement peu probable que le ministre des Travaux publics aurait vraiment envisagé de recourrir à ce pouvoir aussi drastique, le fait demeure que le Canada avait un moyen de pression considérable pour intervenir dans la construction et l'exploitation du barrage parce qu'il disposait d'un pouvoir légal explicite pour le faire.

Puisque la Couronne fédérale avait le pouvoir réglementaire en vertu de la LPEN en tout temps, il reste à se demander si la Couronne avait la discrétion d'exercer ce pouvoir d'une manière qui permettait à la Couronne de protéger les autres intérêts fédéraux, y compris les intérêts de la Première Nation dans la RI 201. Le conseiller juridique du Canada fait valoir que l'exercice des pouvoirs conférés par la LPEN à des fins n'étant pas liées à la navigation et à l'expidition ne serait pas convenable :

> [Traduction]
> la *LPEN* ne donne pas au ministre des Transports le pouvoir d'empêcher les ouvrages pour d'autres raisons que les incidences sur les terres environnantes. Nous estimons que de tenter d'exercer un pareil pouvoir équivaudrait à exercer un pouvoir discrétionnaire en fonction de considérations extérieures aux fins de la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Les tribunaux ont le pouvoir de procéder à l'examen judiciaire des exercices de pouvoirs discrétionnaires de ce genre et à les renverser s'ils ne sont pas convenables. La *LPEN* vise la protection des eaux navigables et les ouvrages de régularisation qui nuisent à la *navigabilité*, elle ne vise pas à protéger les terres des effets que les ouvrages peuvent avoir sur celles-ci. [. . .] La *LPEN* ne devait pas constituer une loi générale de protection de l'environnement et, selon nous, on ne pourrait pas l'utiliser à cette fin[198].

198 Mémoire du gouvernement du Canada, 8 septembre 1997, p. 30. Italiques dans l'original.

Essentiellement, le même argument a été examiné dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society* et rejetté par le juge La Forest pour les motifs suivants :

> Si les appelants ont raison, il me semble que le ministre approuverait très peu d'ouvrages parce que plusieurs des «ouvrages» visés par l'art. 5 ne favorisent pas la navigation en tant que telle, mais la gênent plutôt, ou y font obstacle, en raison même de leur nature, par exemple, les ponts, les estacades, les barrages et autres choses du même genre. Si l'importance de l'incidence sur la navigation constituait le seul critère, il est difficile d'envisager l'approbation d'un barrage du même type que celui en l'espèce. *Il est donc évident que le ministre doit tenir compte de plusieurs éléments dans toute analyse coûts-avantages visant à déterminer s'il est justifié dans les circonstances de gêner d'une façon importante la navigation.*
>
> *Il se peut que le ministre des Transports dans l'exercice de ses fonctions en vertu de l'art. 5 ait toujours tenu compte de l'incidence environnementale d'un ouvrage, tout au moins en ce qui concerne d'autres domaines de compétence fédérale, comme les Indiens ou les terres indiennes.* Bien que cela puisse être le cas, le Décret sur les lignes directrices exige officiellement qu'il le fasse et, je ne vois rien là d'incompatible avec les fonctions que lui attribue l'art. 5[199].

Le juge La Forest a non seulement conclu qu'il ne convenait pas que le ministre responsable de la *LPEN* de tenir compte des incidences environnementales d'un ouvrage sur d'autres secteurs de compétence comme les Indiens et les terres de réserve, la pêche et les parcs nationaux, mais il a clairement fait allusion au fait que la Couronne fédérale a toujours eu le pouvoir d'étudier les incidences environnementales sur les intérêts fédéraux, même avant l'avènement des procédures d'examen et d'évaluation environnementales découlant du *Décret sur les lignes directrices* en 1984 et l'adoption de la *Loi sur l'évaluation environnementale* en 1994. Ce résultat est conforme avec la conclusion du juge La Forest que le Parlement a la pouvoir de légiférer à l'égard des questions environnementales au moins dans la mesure où elles touchent l'exercice de pouvoirs sur des domaines particuliers de compétence comme les Indiens et les terres réservées aux Indiens, la pêche, les eaux navigables et les parcs nationaux.

Enfin, il est important d'observer que le juge La Forest a statué que le ministre des Transports a une «obligation positive de réglementation» parce que la *LPEN* contient un «mécanisme de réglementation qui prévoit qu'il est nécessaire d'obtenir l'approbation du ministre avant qu'un ouvrage qui gêne

199 *Friends of the Oldman River Society c. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4e) 1, p. 23-24 (C.S.C.). Italiques ajoutés.

sérieusement la navigation puisse être placé dans des eaux navigables ou sur, sous, au-dessus ou à travers de telles eaux[200]. Même si la Cour étudiait une version plus récente de la *Loi*, le point de vue que la Couronne a une obligation positive d'exercer son pouvoir de réglementation en vertu de la LPEN trouve appui dans le raisonnament du Conseil privé dans l'arrêt *Province of Bombay v. City of Bombay*, cité et approuvé par le juge dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society* :

> Si l'on peut affirmer qu'au moment où la Loi a été adoptée et a reçu la sanction royale, il ressortait clairement de son texte qu'elle serait privée de toute efficacité si elle ne liait pas la Couronne, on peut déduire que la Couronne a accepté d'être liée[201].

Étant donné la conclusion du juge La Forest voulant que le droit public de navigation l'emporte sur les droits du propriétaire du lit d'un cours d'eau, même lorsque le propriétaire en est la Couronne, il va de soi que l'objet de la *LPEN* ne peut être accompli que si le ministre responsable a une obligation positive d'exercer le pouvoir de réglementation que lui a confié le Parlement.

Par conséquent, nous concluons que la Couronne fédérale avait le pouvoir en tout temps d'étudier si le barrage Bennett aurait des incidences sur les intérêts fédéraux, y compris les Indiens et les terres réservées aux Indiens, compétence prévue à la catégorie 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Nous concluons aussi que la Couronne fédérale avait une obligation positive d'exercer son pouvoir de réglementation et, au moment de décider si elle approuvait le projet de barrage, la Couronne avait le pouvoir discrétionnaire de déterminer si la construction du barrage aurait des incidences sur des intérêts fédéraux, y compris sur les droits issus de traité de la Première Nation et sur les intérêts de celle-ci dans la RI 201. Le fait d'interpréter les compétences législatives et constitutionnelles de la Couronne de façon plus limitée irait à l'encontre de l'objet de la *Loi*, qui, essentiellement, est et était un outil pour régir la navigation et protéger les propriétaires riverains des effets négatifs des ouvrages construits dans des cours d'eau navigables. Même si la *LPEN* ne contient pas de disposition explicite liant la Coronne provinciale, la *Loi*, par déduction nécessaire, lie la Cou-

200 *Friends of the Oldman River Society c. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4ᵉ) 1, p. 30 (C.S.C.).
201 *Province of Bombay v. City of Bombay*, [1947] AC 58, p. 63, approuvé par *Friends of the Oldman River Society c. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4ᵉ) 1, p. 38 (C.S.C.).

ronne provinciale qui devait obtenir l'approbation des ouvrages qui pourraient nuire à la navigation[202].

Compte tenu des constatations qui précèdent, nous concluons que la Couronne avait l'obligation d'agir et pouvait exercer un pouvoir discrétionnaire considérable. Il est en outre clair que la décision du Canada de ne pas exercer ses pouvoirs discrétionnaire a eu une grande incidence sur les intérêts légaux et pratiques de la Première Nation. Nous passerons maintenant à la troisième, et dernière, étape de la méthode d'analyse exposée dans *Frame c. Smith*.

Particulièrement vulnérable ou à la merci du fiduciaire

La Commission conclut que la Première Nation était, en réalité, particulièrement vulnérable au pouvoir discrétionnaire de la Couronne de régir la construction et l'exploitation du barrage Bennett. Le gouvernement fédéral était tout à fait au courant des projets hydroélectriques de la Colombie-Britannique sur la rivière de la Paix avant que le barrage ne soit terminé. Après l'annonce publique faite par le premier ministre Bennett de l'intention de son gouvernement de construire le barrage en 1957, le projet hydroélectrique de la rivière de la Paix est devenu l'un des sujets en vue de l'époque. Il semble, d'après les nombreux ouvrages et articles écrits sur la vision du premier ministre Bennett d'aménager la rivière de la Paix, que le projet avait aussi une dimension politique qui a eu préséance sur les discussions qui se déroulaient depuis des années entre la Colombie-Britannique, le Canada et les États-Unis en vue de mette en valeur le potentiel hydroélectrique du fleuve Columbia. Avec la création de B.C. Hydro en 1962, le premier ministre Bennett cherche à faire en sorte que la Colombie-Britannique soit la principale bénéficiaire de l'immense richesse que le barrage Bennett engendrerait[203]. Étant donné l'ampleur de ce projet, il est clair que la Couronne savait très tôt que la régularisation de la rivière de la Paix était susceptible d'avoir des effets importants en aval. En fait, le dossier historique confirme que la Couronne fédérale avait entrepris une étude en 1950 par l'entremise de la Direction générale des ressources hydrauliques afin de déterminer quelles effets le barrage aurait sur la navigation.

202 *Friends of the Oldman River Society c. Canada* (1992), 88 D.L.R. (4e) 1, p. 38 (C.S.C.).

203 À cette époque, le premier ministre Bennett explique que la création de la B.C. Hydro and Power Authority était nécessaire : [traduction] « Parce que le le gouvernement fédéral a refusé d'agir en donnant à la Colombie-Britannique un juste retour sur les impôts payés par les sociétés d'électricité, le présent gouvernement a pour politique qu'à peu près toute l'énergie électrique fournie au public le soit par le secteur public. » : Earl K. Pollon and Shirlee Smith Matheson, *This Was Our Valley* (Calgary: Detselig Enterprises Ltd, 1989) p. 196.

La Première Nation était particulièrement vulnérable au pouvoir discrétionnaire de la Couronne parce qu'elle ne connaissait pas les effets réels ou potentiels du barrage. Il est remarquable de constater l'absence dans les faits soumis à la Commission d'éléments de preuve que des représentants des gouvernements du Canada ou de la Colombie-Britannique aient consulté la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca ou informé ses membres que l'écologie, la flore et la faune du delta pourrait être modifiée de façon importante par le barrage Bennett. Pas plus que la Première Nation ait eu l'occasion de donner son avis sur la planification et l'aménagement du barrage Bennett. Ce n'est que lorsque l'écoulement de la rivière de la Paix a été interrompu pour remplir le réservoir en 1968 que les membres de la bande ont commencé à se rendre compte qu'un ouvrage construit à 650 kilomètres aurait des répercussions importantes sur leurs et sur leurs terres.

Le delta commence à s'assécher et en 1970, le Canada reconnaît que les impacts sur les habitats fauniques «sont immédiats et graves». Malgré cela, il faudra un groupe de scientifiques et le premier ministre de l'Alberta pour porter les préoccupations des résidents autochtones de la région du delta à l'attention du gouvernement fédéral. Le 2 juillet 1970, le premier ministre de l'Alberta, Harry Strom, écrit au premier ministre Trudeau pour manifester ses préoccupations face à la contreverse croissante par rapport au barrage Bennett. Voici la teneur de sa lettre :

> [Traduction]
> En plus des inconvénients manifestes pour l'industrie du piégeage et les répercussions négatives prévues relativement à la pêche commerciale sur l'ensemble du lac, qui affecteront le mode de vie de 1 500 personnes, un habitat faunique d'une superficie de 1 000 milles carrés subira des transformations radicales. Bien qu'il soit difficile de prévoir à l'heure actuelle les conséquences ultimes d'un tel ouvrage, il y a lieu de croire que le Canada perdra ainsi un des milieux naturels les plus importants au plan écologique de tout le continent nord-américain.
>
> Les nombreuses ramifications ont de quoi inquiéter le gouvernement albertain. Pourtant, ce n'est pas lui qui est à l'origine du problème. La plus grande partie de la région touchée relève du gouvernement fédéral, tandis que les tenants et les aboutissants du problème ont des implications à l'échelle nationale. Par conséquent, le gouvernement albertain estime que le gouvernement fédéral a la responsabilité et le devoir de corriger la situation actuelle. Nul doute que vous conviendrez que seul le gouvernement du Canada pourrait être tenu responsable des effets nuisibles qui résulteraient[204].

204 John A. MacDonald, sous-ministre, Travaux publics, à J. Austin, sous-ministre, Énergie, Mines et Ressources, Ottawa, 14 août 1970 (Pièce de la CRI, onglet 12N, CRI, p. 271-272).

Mis à part des discrètes tentatives pour inviter la Colombie-Britannique ou B.C. Hydro à participer à des discussions conjointes en vue de déterminer la façon de régler les effets environnementaux sur le delta, le Canada n'a pas exercé son pouvoir réglementaire afin de veiller à ce que les intérêts fédéraux soient protégés.

Le Canada connaissait ou aurait dû connaître les impacts qu'aurait le barrage sur l'économie ou le mode de vie de la Première Nation et cette information aurait dû être divulguée à la Première Nation dès que l'occasion s'est présentée. Le fait que le Canada ne donne pas promptement de l'information sur le barrage et sur les dommages imminents au delta a amplifié les effets de la vulnérabilité de la Première Nation parce qu'elle a été privée de la possibilité de faire des représentations à la B.C. Hydro ou d'invoquer les recours dont elle disposait pour essayer d'empêcher les dommages ou de les atténuer.

Il est à noter qu'un agent des Indiens, M. Jack Stewart, a continué d'administrer la plupart des affaires de la Première Nation jusqu'à ce qu'il prenne sa retraite vers 1973. En tant que représentants sur place du ministre des Affaires indiennes, les agents des Indiens étaient chargés d'une vaste gamme de question touchant les affaires de la bande. L'agent des Indiens aidait le conseil de bande à administrer ses affaires, rédigeait les résolutions du conseil de bande et les règlements administratifs, et voyait à certains des besoins les plus fondamentaux de la collectivité, y compris la distribution de l'aide sociale aux membres qui en avaient besoin[205].

Une action est intentée en 1970 par la Première Nation et un certain nombre d'autres requérants contre B.C. Hydro, mais on se rappellera que la Première Nation avait encore un contrôle limité sur sa propre administration et ses affaires. La Première Nation ne disposait pas à ce moment des fonds nécessaires pour mener à termes des poursuites visant à protéger ses terres de réserve et avait des ressources très limitées pour attaquer B.C. Hydro et la province de la Colombie-Britannique relativement à un projet de cette ampleur. La nature technique de la preuve démontre que la Première Nation aurait eu besoin de ressources considérables pour se procurer et produire l'information, les données techniques, les études et les éléments de preuve nécessaire pour prouver ses prétentions devant un tribunal. La Couronne non seulement possédait la connaissance du barrage et de ses conséquences potentielles, mais elles disposait de ressources virtuellement illimitées pour

205 Par exemple, voir le témoignage du chef Tony Mercredi, Transcriptions de la CRI, 27 novembre 1996, p. 122-127 et de Lawrence Courtoreille, membre de la Première Nation crie de Mikisew, p. 128.

étudier ses effets sur l'hydraulogie et l'écologie du delta, forcer B.C. Hydro à se conformer à ses pouvoirs réglementaires sous le régime de la *LPEN*, et prendre les mesures qu'elle estimerait nécessaire pour empêcher les effets du barrage ou les atténuer. Malgré que, suivant une analyse attentive et l'examen des solutions disponibles, le Canada aurait pu décider que l'intérêt public plus large doit l'emporter sur la préservation et le maintien de l'écologie du delta, nous sommes d'avis que le Canada aurait dû prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que la Première Nation obtienne une indemnisation convenable pour les dommages causés à la RI 201, pour l'exercice de ses droits issus de traités et pour la destruction de son mode de subsistance.

En conséquence, nous concluons que la Première Nation était particulièrement vulnérable à l'execice du pouvoirs unilatérale et discrétionnaire de la Couronne fédérale. C'était la Couronne qui disposait du pouvoir de réglementer relativement à la construction et l'exploitation du barrage, et non la Première Nation. En outre, la Couronne avait les ressources et l'influence pour empêcher lkes dommages causés à la RI 201, les atténuer ou exiger compesation. La raison pour laquelle la Couronne a choisi de ne pas exercer ce pouvoir sur le barrage Bennett alors que les membres de la Première Nation subissaient un préjudice indû nous laisse perplexe étant donné la nature du rapport de fiduciaire de la Couronne avec les peuples autochtones et les engagements qu'elle a pris dans les traités.

Degré de diligence et manquement à l'obligation de fiduciaire

Pour les raisons indiquées ci-dessus, nous concluons que la Couronne avait envers la Première Nation une obligation de fiduciaire d'empêcher ou d'atténuer les dommages causés par le barrage à la RI 201 ou de tenter d'obtenir compensation pour ces dommages. Étant donné que la nature du rapport de fiduciaire de la Couronne avec les Premières Nations a été décrit par les tribunaux comme *sui generis*, le degré de diligence que la Couronne doit satisfaire dans chaque cas dépendra des faits et circonstances propres à l'affaire. Dans les cas touchant la gestion des sommes en fiducies ou des terres cédées, la jurisprudence montre que le degré de diligence est grand parce que la nature du devoir est analogue à ce que l'on exige d'une fiduciaire[206]. Dans des affaires comme *Sparrow* où le point en litige a trait à

206 Par exemple, dans *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 RCS 335, p. 388, le juge Dickson a statué que la Couronne avait manqué à son obligation de fiduciaire et que « L'*equity* ne sanctionnera pas une conduite peu scrupuleuse de la part d'une fiduciaire qui doit faire preuve d'une loyauté absolue envers son commettant. »

l'adoption d'une loi ou à l'exercice d'un pouvoir de réglementation qui enfreint des droits ancestraux existants ou issus de traité, cette obligation ne constitue pas une loyauté en bloc envers la Première Nation puisqu'il faut faire l'équilibre entre d'autres intérêts et les droits ancestraux ou issus de traité en question; cette obligation consiste plutôt à veiller à ce que la législation ou le règlement réponde à une norme rigide de justification afin de minimiser les entraves à l'exercice de ces droits.

Dans l'affaire en l'esèce, nous convenons avec le conseiller juridique de la Première Nation que le degré de diligence applicable est fondé sur ce qu'une personne prudente ordinaire ferait pour gérer ses propres affaires[207]. Ainsi, la Couronne devait prendre des mesures raisonnables et faire preuve d'une prudence ordinaire en protégeant la RI 201 et le mode de subsistance de la Première Nation contre les dommages irréparables. La Couronne, par ailleurs, a fait valoir qu'elle n'avait ni l'obligation ni le pouvoir d'agir au nom de la Première Nation. Respectueusement, nous estimons que la Couronne a tort sur ces deux points. Nous avons déjà conclu que la Couronne avait l'obligation d'agir en tenant compte de ses obligations contenues dans le traité, de la gravité des dommages causés à la RI 201, et du préjudice indû subi par les membres de la Première Nation. Tout ce qu'il reste à déterminer ce son les mesures raisonnables que la Couronne aurait dû prendre pour protéger les intérêts de la Première Nation.

Nous avons déjà conclu que la Couronne avait, en vertu de la LPEN, le pouvoir de réglementer relativement à la construction et l'exploitation du barrage. Malgré cela, la Couronne n'a pas exercé ce pouvoir. Pourquoi donc? Le Canada a laissé entendre qu'il n'était pas intervenu parce que les études réalisées par la Direction générale des ressources hydrauliques en 1959 et 1962 étaient équivoques et que le barrage aurait pu être profitable à la navigation. La preuve dont nous sommes saisis laissent croire toutefois que les conclusions du rapport de 1962 reposaient sur l'hypothèse erronnée que le débit de la rivière de la Paix serait fixé à un minimum de 10 000 pieds cubes à la seconde. Dès 1968, une note de service interne du gouvernement fédéral indique que la Couronne fédérale savait clairement que ce débit minimum n'était pas respecté :

207 *Fales c. Canada Permanent Trust Co.* (1976), 70 DLR (3d) 257, p. 267, [1977] 2 RCS 302; appliqué dans *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada [subnom. Apsassin]* (1995), 130 DLR (4th) 193, p. 230 (CSC).

[Traduction]
Les niveaux minimum de déversement pour l'eau du réservoir étaient régis par le permis conditionnel accordé en 1962 par le gouvernement provincial. Toutefois, au printemps 1968, les seuils de débit maximum de 1968 ont été ramenés de 10 000 pieds cubes à la seconde selon les exigences du permis, à environ 1 000 pieds cubes à la seconde. La faible quantité d'eau de ruissellement à l'époque a concouru à aggraver la situation dans l'ensemble du bassin du fleuve Mackenzie[208].

Une note de service internes du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources en 1970 indique que la Colombie-Britannique a été informée en 1962 qu'une permis devait être délivré en vertu de la *LPEN* et que le sous-ministre des Travaux publics considérait quee le barrage était illégal depuis avril 1967. La même note de service reconnaît que le gouvernement fédéral était au courant que les faibles niveaux d'eau de la rivière de la Paix et dans l'ensemble du delta avaient des répercussions négatives sur les intérêts fédéraux, comme la navigation, la pêche, la faune et, en particulier, les droits fédéraux de propriété sur les réserves indiennes :

[Traduction]
On aurait pu invoquer auprès du gouvernement de la Colombie-Britannique l'argument que la diminution du débit entraînera des séquelles pour les riverains, dont les membres d'une réserve indienne ainsi que les trappeurs et les personnes qui recourent à la navigation dans les Territoires-du-Nord-Ouest, mais cela n'a pas été fait[209].

Concernant la navigation, l'auteur se dit d'avis que :

[Traduction]
Le ministère des Travaux publics a tergiversé en hésitant à invoquer la *Loi sur la protection des eaux navigables* jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour exercer une influence quelconque sur la B.C. Hydro and Power Authority[210].

Le Canada affirme que lorsqu'il a été informé de l'ampleur des problèmes causés par le barrage Bennett sur les intérêts fédéraux en 1970, il a effectivement pris des mesures pour répondre à ces préoccupations. En 1970, le premiers ministre Trudeau a écrit au premier ministre Bennett afin de

208 J. Austin, sous-ministre, Énergie, Mines et Ressources, au ministre, 17 juillet 1970 (Pièce 1B, onglet F, CRI p. 275)
209 J. Austin, sous-ministre, Énergie, Mines et Ressources, au ministre, 17 juillet 1970 (Pièce 1B, onglet F, CRI p. 277)
210 J. Austin, sous-ministre, Énergie, Mines et Ressources, au ministre, 17 juillet 1970 (Pièce 1B, onglet F, CRI p. 276)

demander une rencontre entre les gouvernements intéressés pour discuter des mesures qui devraient être prises étant donné la «la dégradation des conditions sociales et environnementales dans la région du lac Athabasca et du delta» qui avait une incidence sur les attributions fédérales relatives «au territoire des parcs nationaux, à la faune des parcs et à la situation économique des populations amérindiennes[211].» Rien ne montre que le premier ministre Bennett ait jamais répondu à cette lettre. Une lettre semblable est écrite par le ministre fédéral des Pêches et des Forêts à son homologue provincial en décembre 1970 afin de demander la participation de la province à des discussions visant à régler les dommages environnementaux causés par le barrage; il y propose même les solutions suivantes :

> [Traduction]
> Sous réserve de certaines précautions, surtout en 1971, il se peut qu'un régime d'écoulement consistant à ouvrir les vannes au barrage Bennett soit préférable aux variations qui caractérisent la rivière de la Paix. Cela permettra d'éviter des inondations dévastatrices, à condition qu'il y ait une collaboration étroite entre les diverses autorités compétentes en Colombie-Britannique, en Alberta et dans les Territoires-du-Nord-Ouest.
>
> Des barrages en enrochement sur les chenaux du delta servant de déversoir pourraient avoir un effet positif sur l'environnement local. *Une autre possibilité serait de laisser écouler de l'eau du réservoir derrière le barrage Bennett selon un calendrier saisonnier approprié. Toutefois, il sera difficile d'examiner intelligemment ces deux solutions tant que l'on ne connaîtra pas avec un minimum de certitude le mode d'opération que prévoit B.C. Hydro pour la production hydroélectrique de cet ouvrage*[212].

Encore une fois, la Colombie-Britannique choisit de ne pas répondre à l'invitation du Canada à participer à des discussions. Il y a bien eu des discussions techniques concernant les incidences environnementales du barrage sur le delta en 1970 auxquelles participe un groupe de travail intergouvernemental formé de représentants du Canada, de l'Alberta et de la Saskatchewan, et qui exprime un sentiment général d'impuissance devant le fait que la Colombie-Britannique n'était pas des discussions. Les tentatives pour obtenir la participation de la province aux travaux sur les préoccupations touchant la pêche s'avèrent elles aussi infructueuses.

211 Honorable Pierre Elliot Trudeau, premier ministre du Canada, à l'honorable W.A.C. Bennet, premier ministre de la Colombie-Britannique, 12 août 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12L, CRI 288-290).

212 Jack Davis, ministre des Pêches et des Forêts, à Ray Wilson, ministre provincial des Terres, des Forêts et des Ressources hydrauliques, Victoria, C.-B., 9 décembre 1970 (Pièce 1B de la CRI, onglet 12P, CRI p. 298. Italiques ajoutés.

Même s'il est clair d'après la preuve dont nous disposons que la Couronne fédérale savait que le barrage Bennett pourrait avoir des impacts importants sur la navigation et sur d'autres intérêts fédéraux et a effectivement tenté d'inviter le gouvernement de la Colombie-Britannique et la B.C. Hydro à participer à des discussions pour régler ces préoccupations, ces ouvertures et ces invitations n'ont pas été assez loin. La Couronne avait le pouvoir, et le devoir, de veiller à ce que les approbations exigées dans la *LPEN* soient respectées. Le pouvoir de réglementation du Canada en vertu de la *LPEN*, lorsqu'utilisé conjointement avec sa vaste compétence sur la navigation et sur d'autres domaines de compétence fédérale, donnait à la Couronne fédérale une base solide pour entreprendre des discussions avec la Colombie-Britannique quant aux incidences potentielles du projet sur les intérêts fédéraux situés en aval. En insistant simplement pour que la Colombie-Britannique obtienne l'autorisation prévue dans la *LPEN* ou en intentant des procédures pour veiller à ce qu'elle le fasse, le gouvernement fédéral aurait pu prendre la première mesure en vue de protéger les intérêts fédéraux qui risquaient de subir des dommages importants à cause de la construction et de l'exploitation du barrage. Même lorsque la Couronne fédérale a pris connaissance des incidences négatives sur la RI 201 et sur le bien-être économique des Indiens et des Métis du delta des rivières de la Paix et Athabasca, la Couronne a choisi de ne pas exercer le pouvoir réglementaire que lui conférait la *LPEN*.

Nous ne sommes pas convaincus non plus que les autres initiatives de la Couronne pour atténuer les effets du barrage sur le delta l'ont dégagée de ses obligations de fiduciaire envers la Première Nation. À la suite des recommandations d'un groupe de travail, une digue de roche temporaire est construite sur le chenal des Quatre Fourches en 1971, mais elle est détruite après qu'elle eut occasionné de graves inondations en 1974. On a aussi construit des digues à crête fixe sur la rivière des Roches en 1975 et sur la Revillon Coupé en 1976, mais ces tentatives d'atténuation ne réussissent pas à rétablir les niveaux d'eau dans le delta aux conditions antérieures au barrage. Élément des plus importants, elles n'ont pas eu l'effet souhaité de remplir à nouveau les lacs surélevés ou les bassins haut-perchés.

En termes simples, c'était trop peu, trop tard. De nombreuses études ont été réalisées depuis la construction du barrage, y compris en 1996 la *Northern Rivers Basin Study* menée conjointement par le Canada, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest qui mettait l'accent sur le rapport étroit entre la régularisation des débits d'eau dans la rivière de la Paix et les tentatives

d'atténuer les effets du barrage sur le delta. La *Northern Rivers Basin Study* concluait que les tentatives de rétablir les niveaux d'eau avaient permis de restaurer les niveaux de nombre des lacs et chenaux situés plus bas, sans innonder les bassins perchés. L'étude mettait l'accent sur la nécessité d'une approche coordonnée avec le gouvernement de la Colombie-Britannique en vue de modifier le régime d'exploitation du barrage si l'on voulait que les efforts futurs d'atténuation soient fructueux. Enfin, le comité d'étude insiste sur le fait que «la stabilité environnementale doit primer sur les impératifs économiques liés à la production hydroélectrique»[213].

La Couronne avait un pouvoir et une influence considérables sur le barrage. Si B.C. Hydro ne répondait pas aux préoccupations du gouvernement fédéral ou n'atténuait pas les dommages au delta et à la RI 201, le ministre pouvait ordonner que le barrage soit détruit. Même s'il est extrêmement peu probable que le ministre aurait utilisé ce recours extraordinaire en pareilles circonstances, cela donnait sûrement à la Couronne le pouvoir au moins d'obliger la tenue de discussions avec B.C. Hydro pour protéger les intérêts fédéraux. Nous n'acceptons pas la suggestion que ces discussions auraient été un exercice futile, parce que la preuve scientifique laisse croire qu'une approche coordonnée entre la Colombie-Britannique, B.C. Hydro, le Canada et l'Alberta aurait pu permettre d'atténuer les effets sur le delta, tout en permettant à la Colombie-Britannique d'atteindre ses objectifs économiques. Si on avait laissé de l'eau s'écouler à certaines périodes de l'année et dans certaines quantités, cela aurait permis de reproduire l'effet des inondations naturelles du printemps et de régénérer les bassins haut-perchés.

En dernière analyse, la Couronne avait le pouvoir réglementaire, sinon le devoir, de veiller à ce que le barrage Bennett soit conforme aux exigences de la *LPEN*. L'exercice de ce pouvoir réglementaire ne limitait pas le ministre des Travaux publics à n'examiner que les effets potentiels du barrage sur la navigation. Le ministre avait le vaste pouvoir discrétionnaire d'examiner les incidences environnementales qu'il aurait sur d'autres domaines relevant de la compétence législative du Parlement, y compris les Indiens et les terres de réserve. Si le Canada avait insisté pour que le barrage soit construit et exploité selon les exigences de la *LPEN*, la preuve technique montre que le Canada aurait pu imposer des modalités à l'exploitation du barrage afin de veiller à ce que les incidences sur les intérêts fédéraux soient minimisés. L'une des mesures, proposée par le ministre des Pêches et des Forêts en

213 *Northern River Basins Study*, p. 8 (Pièce 3 de la CRI).

1970 et par le comité de la *Northern Rivers Basin Study* en 1996, aurait été de prévoir des conditions relatives à l'écoulement d'eau selon certaines quantités et à certaines périodes de l'année de manière à recréer les conditions naturelles d'inondation du printemps qui rechargeaient périodiquement les bassins haut-perchés avant la construction du barrage.

Pourquoi le gouvernement du Canada n'a-t-il pas exercé son pouvoir réglementaire? Le conseiller juridique de la Première Nation laisse entendre que l'inaction du Canada était motivé par des considérations politiques :

> [Traduction]
> Nous sommes d'avis que la raison pour laquelle cette question de compétence fédérale a été mise de côté relève purement de l'opportunisme politique. Le gouvernement fédéral ne voulait simplement pas contester ce qui, à la fin des années 1960, représentait le symbole de la croissance économique, du pouvoir et de l'indépendance de la Colombie-Britannique, et que le barrage W.A.C. Bennett, du nom de l'ancien premier ministre provincial, était un projet trop prestigieux, trop important pour la Colombie-Britannique pour que le gouvernement fédéral fasse jouer son influence au nom des intérêts de quelques poissons, de quelques bisons et de quelques Indiens[214].

Quelles que soient les raisons pour lesquelles le Canada a décidé de ne prendre aucune mesure pour protéger la RI 201 de dommages environnementaux importants, nous sommes d'avis que les actions et les omissions de la Couronne ne satisfont pas au degré de diligence attendu d'un fiduciaire en pareilles circonstances. La Couronne n'a simplement pas pris les mesures nécessaires qu'une personne d'une prudence ordinaire aurait prises dans la gestion de ses propres affaires. Par conséquent, nous concluons que la Couronne a manqué à son devoir de fiduciaire envers la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca en omettant de prendre des mesures raisonnables pour empêcher ou atténuer les dommages causés à la RI 201 et au mode de subsistance de la Première Nation ou pour obtenir une compensation pour ces dommages.

À notre avis, la Couronne fédérale avait le pouvoir extraordinaire d'imposer des conditions à l'exploitation du barrage, mais elle a choisi de ne pas l'exercer. Même si on pourrait dire que ce pouvoir n'était pas conféré au ministre responsable pour qu'il l'exerce au seul bénéfice des Premières Nations, il est raisonnable de déduire que, lorsque des ouvrages publics ont des impacts importants sur des intérêts fédéraux et sur d'autres questions

214 Transcriptions de la CRI, 30 septembre 1997, p. 16 (Jerome Slavik).

d'intérêt national, le Parlement voulait que le ministre exerce ce pouvoir de manière proactive. Le fait de l'envisager autrement irait à l'encontre de la volonté du Parlement et de l'objet de la *Loi*.

Il s'agit d'une situation où il était impérieux que le gouvernement du Canada intervienne au nom des Autochtones et des Canadiens en général, qui ont en commun une préoccupation sincère face à l'intégrité de l'une des régions écologiques les plus riches et les plus fragiles du continent. Le delta Paix-Athabasca possède une valeur intrinsèque pour tous les Canadiens et des efforts auraient dû être déployés pour préserver l'intégrité du delta tout essayant de tenir compte des besoins en matière de développement économique. Le gouvernement fédéral avait des intérêts importants dans le maintien du delta au bénéfice des générations futures. Le barrage Bennett a eu des impacts sur les compétences de la Couonne fédérale sur les parcs nationaux, la navigation, les droits de riverains, les droits de propriété de la Couronne sur les terres indiennes, la préservation du poisson et des zones de freille du poisson, la conservation des terres humides pour les oiseaux migrateurs, et le bien-être économique de centaines d'Autochtones qui se fiaient sur la Couronne pour protéger et préserver leurs droits issus de traité et leurs droits sur les terres de réserve. En refusant de prendre des mesures riaosnnables pour empêcher ou atténuer les dommages environnementaux causés au delta, la Couronne a abandonné les intérêts légitimes de tous les Canadiens et assurément les droits issus de traité de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca.

QUESTION 2 INTERFÉRENCE DANS LES DROITS ISSUS DE TRAITÉ

Pour les raisons précitées, nous concluons qu'aucune interprétation de traité ne pourrait justifier une atteinte aussi majeure aux droits issus de traité d'une Première Nation et la destruction de son mode de subsistance. Bien que dans le présent cas l'interférence dans les droits issus de traité n'ait pas été commise directement par les actes de la Couronne fédérale, nous concluons que le Canada a manqué à ses obligations de fiduciaire envers la Première Nation en ne prenant pas des mesures raisonnables pour empêcher ou atténuer les dommages environnementaux causés au delta et plus particulièrement à la RI 201. Compte tenu de cette conclusion, nous refusons d'examiner les prétentions de la Première Nation selon lesquelles la Couronne n'a pas satisfait au critère de justification exposé dans l'arrêt *Spar-*

row[215]. En termes généraux, nous sommes d'avis que le critère de *Sparrow* concernant ce qui est nécessaire pour justifier une atteinte à des droits issus de traités ne s'applique pas en l'espèce parce que les événements en question ont eu lieu avant l'enchâssement des droits ancestraux existants et issus de traités au par. 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cela étant dit, nous n'hésitons pas à conclure que, sauf dans la mesure où la *LTRN* a éteint le droit issu de traité de chasse, de piéger et de pêcher à des fins commerciales, la preuve dont nous sommes saisis ne démontre pas une intention «claire et évidente» de la part de la Couronne d'éteindre les droits consentis à la Première Nation par le Traité 8 de chasser, de piéger et de pêcher à des fins alimentaires et d'utiliser la RI 201 à son usage et son profit exclusifs. Même si le barrage a eu pour effet de nuire grandement à l'exercice de ces droits issus de traité, ils n'ont jamais été éteints et ces droits existants sont maintenant protégés par le par. 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Nous refusons aussi d'examiner l'argument de la Première Nation selon lequel la Couronne provinciale ou fédérale avait une obligation positive aux termes de la *LTRN* de garantir l'approvisionnement de gibier et de poisson aux Indiens parce que cela ajoute peu, voire pas du tout, de signification à nos conclusions dans la présente enquête.

215 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075; (1990) 70 D.L.R. (4e) 385.

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

CONCLUSIONS

On a demandé à la Commission de faire enquête à savoir si le gouvernement du Canada était justifié de rejeter la revendication particulière de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca et de faire rapport à ce sujet. Pour déterminer si la revendication révèle une obligation légale non respectée par le Canada envers la Première Nation, nous avons dû étudier quatre questions. À notre avis, la question centrale dont nous sommes saisis est de savoir si la Couronne avait l'obligation de fiduciaire envers la Première Nation d'empêcher ou d'atténuer l'atteinte aux droits issus de traité de la Première Nation et les dommages causés à la RI 201 par la construction et l'exploitation du barrage Bennett ou de demander compensation à ce chapitre. Les questions entourant la nature et la portée des droits issus de traité et à savoir si la Couronne avait l'obligation de fiduciaire de protéger la RI 201 contre les dommages environnementaux ont aussi été étudiées en tentant de répondre à la question centrale.

Nos conclusions se résument comme suit.

QUESTION 1 OBLIGATIONS LÉGALES ET FIDUCIAIRES DE LA COURONNE FÉDÉRALE

La portée et la teneur des obligations de fiduciaire de la Couronne ne peuvent être déterminées qu'en examinant soigneusement la nature du rapport entre la Couronne et la Première Nation en question. La question essentielle pour déterminer si le pouvoir discrétionnaire de la Couronne lui permettait d'agir au nom de la Première Nation consiste à établir si elle s'était engagée à protéger les terres de réserve au nom de la Première Nation par une loi, une entente, un engagement unilatéral ou une ligne de conduite particulière. Après avoir soigneusement examiné les arguments présentés par le Canada et la Première Nation, nous concluons que la Couronne s'est, dans les faits,

engagée à protéger les droits issus de traité de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca et leur utilisation, leur occupation et leur jouissance exclusives de la RI 201.

Le pouvoir discrétionnaire de la Couronne de protéger les Indiens ainsi que l'utilisation et l'occupation de leurs terres de réserve découle de la *Proclammation royale de 1763*, de la catégorie 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et de la *Loi sur les Indiens*. En outre, la preuve entourant la négociation du Traité 8 et l'attribution des terres dans le delta Paix-Athabasca confirme que la Couronne s'est aussi engagée de manière spécifique à protéger la RI 201 et son riche habitat faunique et floral pour l'utilisation et au profit exclusifs de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca.

D'après la preuve historique dont nous sommes saisis dans la présente enquête, nous tirons les conclusions suivantes concernant la nature et le contenu des droits issus de traité de la Première Nation. Premièrement, l'objectif de la Couronne et son but en concluant le Traité 8 étaient de mettre fin au titre indien ou ancestral sur la zone visée par le traité et d'ouvrir ces terres à la colonisation, l'exploitation minière, la coupe de bois, le commerce ou d'autres fins. En même temps, la Couronne fédérale a convenu de protéger les économies et les modes de vie des Indiens qui reposaient sur la chasse, le piégeage et la pêche dans leurs régions traditionnelles. Deuxièmement, la raison pour laquelle la Première Nation a adhéré au Traité 8 était de protéger ses droits de chasse, de piégeage et de pêche. Le témoignage des anciens confirme que ces droits étaient fondamentaux à la culture, la collectivité, l'économie et le mode de vie de la Première Nation. Les garanties fermes des commissaires aux traités que ces droits seraient maintenus, et la promesse d'autres avantages, ont été les incitatifs qui ont fini par persuader les chefs de l'époque de signer les traités. Troisièmement, la RI 201 a été choisie par la bande à cause de son environnement riche et de l'abondance du rat musqué, du gibier, du poisson et des oiseaux. Le Canada a mis de côté la RI 201 aux fins expresses de donner à la Première Nation le droit exclusif de chasser, de pêcher et de piéger dans cette région et de protéger la capacité de la Première Nation de continuer son mode de vie et son économie traditionnels. Les fonctionnaires fédéraux le justifiaient par le fait que la RI 201 n'avait aucune autre valeur commerciale. Étant donné la ligne de conduite particulière de la Couronne en mettant de côté la RI 201 à l'usage et au profit exclusifs de la Première Nation pour l'aider à continuer à exercer ses activités traditionnelles, il est raisonnable pour la Première Nation de s'attendre à ce que la Couronne prenne des mesures raisonnables pour pro-

téger les ressources naturelles se trouvant dans la RI 201 de manière à ce que leur droits issus de traité aient un contenu significatif.

À notre avis, aucune interprétation raisonnable du Traité 8 ne pourrait permettre à un gouvernement d'anéantir la capacité d'une Première Nation d'exercer ses droits de chasse et pêche issus de traité ou de modifier fondamentalement le milieu dans lequel ces activités se déroulaient. Pas plus que nous croyons qu'une interprétation raisonnable du Traité 8 ne permettait à un gouvernement de détruire dans les faits les économies indiennes mêmes sur lesquelles reposait la signature du Traité 8. Plus particulièrement, aucune interprétation raisonnable du Traité 8 ne permettrait l'importante ingérence dans les droits issus de traités *sur des terres de réserve* mises de côté par le Canada spécifiquement parce qu'elles devaient servir comme territoire exclusif de chasse, de pêche et de piégeage à l'usage et au profit de la Première Nation. Malgré l'engagement de la Couronne à protéger ce territoire à l'usage exclusif de la Première Nation, la construction et l'exploitation du barrage Bennett a privé la Première Nation de l'usage bénéficiaire de ses droits issus de traité.

L'inéquité du résultat est dramatique. Le droit de la Couronne fédérale de prendre des terres aux fins de la colonisation et à d'autres fins a certainement été exercé dans la région visée par le Traité 8. Les Premières Nations ont honoré leur partie du traité et la Couronne a reçu les avantages de ce traité sous forme de terres et de ressources valant des millions de dollars. Malgré cela, la considération reçue par la Première Nation en vertu du Traité 8, à savoir, le droit de chasser, de piéger et de pêcher et leur droit à l'usage bénéficiaire exclusif de la RI 201 ont été rendus presque entièrement sans valeur à cause de la destruction de l'écologie de ces terres – une conséquence que le gouvernement du Canada aurait pu prévenir, ce qu'il a choisi de ne pas faire.

Pour les raisons qui précèdent, nous n'hésitons aucument à conclure que les membres de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca ont subi des préjudices et des pertes économiques très graves à la suite de la destruction du delta et des dommages environnementaux causés à la RI 201. Étant donné la gravité des incidences pour cette collectivité, nous sommes d'avis que les membres de cette communauté avaient droit et continuent d'avoir droit de s'attendre que la Couronne prenne des mesures raisonnables de prévenir et d'atténuer les dommages à la RI 201, ou de demander une pleine compensation pour la destruction de son mode de subsistance, et pour l'ingérence importante dans ses droits de chasse et de pêche garantis par le Traité 8.

Pour ce qui est de savoir si le Canada possédait un pouvoir discrétionnaire sur les intérêts juridiques et pratiques de la Première Nation, nous concluons que la Couronne fédéral pouvait exercer un pouvoir discrétionnaire considérable dans ses champs de compétences touchant la navigation, les droits de propriété fédéraux et les terres indiennes. Nous concluons aussi que la Couronne fédérale avait une obligation positive d'exercer son pouvoir de réglementation qui lui est conféré par la *Loi sur la protection des eaux navigables* et, au moment de décider si elle approuvait le projet de barrage, la Couronne avait le pouvoir discrétionnaire de déterminer si la construction du barrage aurait des incidences sur des intérêts fédéraux, y compris sur les droits issus de traité de la Première Nation et sur les intérêts de celle-ci dans la RI 201. Le fait d'interpréter les compétences législatives et constitutionnelles de la Couronne de façon plus limitée irait à l'encontre de l'objet de la *Loi*, qui, essentiellement, est et était un outil pour régir la navigation et protéger les propriétaires riverains des effets négatifs des ouvrages construits dans des cours d'eau navigables. En outre, la Couronne fédérale avait l'obligation fiduciaire en vertu de traité et de la *Loi sur les Indiens* de protéger et de préserver les droits issus de traité, l'assise foncière de la réserve, et les intérêts juridiques et économiques de la Première Nation.

La Commission conclut que la Première Nation était, en réalité, particulièrement vulnérable au pouvoir discrétionnaire de la Couronne de régir la construction et l'exploitation du barrage Bennett. Le gouvernement fédéral était tout à fait au courant des projets hydroélectriques de la Colombie-Britannique sur la rivière de la Paix avant que le barrage ne soit terminé, mais les représentants des gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique n'ont jamais consulté la Première Nation ou ne l'ont pas informé que le barrage Bennett pourrait modifier substantiellement l'écologie, la flore et la faune du delta. La Première Nation n'a pas eu non plus l'occasion de donner son avis sur la planification et l'aménagement du barrage Bennett de manière veiller à ce que ses intérêts et ses proccupations soient pris en considétation. La Première Nation était en outre vulnérable et à la merci du pourvoir discrétionnaire de la Couronne en ce sens qu'elle n'était pas au courant de la construction du barrage et de ses effets potentiels, et qu'elle ne possédait pas à cette époque les connaissances ou les ressources pour voir à cette affaire par elle-même.

Le Canada connaissait ou aurait dû connaître les impacts qu'aurait le barrage sur l'économie ou le mode de vie de la Première Nation et cette information aurait dû être divulguée à la Première Nation dès que l'occasion s'est

présentée. Le fait que le Canada ne donne pas promptement de l'information sur le barrage et sur les dommages imminents au delta a amplifié les effets de la vulnérabilité de la Première Nation parce qu'elle a été privée de la possibilité de faire des représentations à la B.C. Hydro ou d'invoquer les recours dont elle disposait pour essayer d'empêcher les dommages ou de les atténuer

C'était la Couronne qui disposait du pouvoir de réglementer relativement à la construction et l'exploitation du barrage, et non la Première Nation. En outre, la Couronne avait les ressources et l'influence pour empêcher lkes dommages causés à la RI 201, les atténuer ou exiger compesation. La raison pour laquelle la Couronne a choisi de ne pas exercer ce pouvoir sur le barrage Bennett alors que les membres de la Première Nation subissaient un préjudice indû nous laisse perplexe étant donné la nature du rapport de fiduciaire de la Couronne avec les peuples autochtones et les engagements qu'elle a pris dans les traités.

Étant donné la nature spécifique du rapport entre la Couronne et la Première Nation dans la présente affaire, nous concluons que le degré de diligence applicable en l'espèce est fondé sur ce qu'une personne prudente ordinaire ferait pour gérer ses propres affaires. Ainsi, la Couronne devait prendre des mesures raisonnables et faire preuve d'une prudence ordinaire en protégeant la RI 201 et le mode de subsistance de la Première Nation contre les dommages irréparables. À notre avis, la Couronne ne s'est pas acquittée de ce degré de diligence en l'espèce.

Il s'agit d'une situation où il était impérieux que le gouvernement du Canada intervienne au nom des Autochtones et des Canadiens en général, qui ont en commun une préoccupation sincère face à l'intégrité de l'une des régions écologiques les plus riches et les plus fragiles du continent. Le delta Paix-Athabasca possède une valeur intrinsèque pour tous les Canadiens et des efforts auraient dû être déployés pour préserver l'intégrité du delta tout essayant de tenir compte des besoins en matière de développement économique. Le gouvernement fédéral avait des intérêts importants dans le maintien du delta au bénéfice des générations futures. Le barrage Bennett a eu des impacts sur les compétences de la Couonne fédérale sur les parcs nationaux, la navigation, les droits de riverains, les droits de propriété de la Couronne sur les terres indiennes, la préservation du poisson et des zones de freille du poisson, la conservation des terres humides pour les oiseaux migrateurs, et le bien-être économique de centaines d'Autochtones qui se fiaient sur la Couronne pour protéger et préserver leurs droits issus de traité

et leurs droits sur les terres de réserve. En refusant de prendre des mesures riaosnnables pour empêcher ou atténuer les dommages environnementaux causés au delta, la Couronne a abandonné les intérêts légitimes de tous les Canadiens et assurément les droits issus de traité de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca.

QUESTION 2 INTERFÉRENCE DANS LES DROITS ISSUS DE TRAITÉ

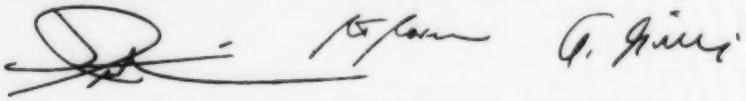
Pour les raisons précitées, nous concluons qu'aucune interprétation de traité ne pourrait justifier une atteinte aussi majeure aux droits issus de traité d'une Première Nation et la destruction de son mode de subsistance. Compte tenu de cette conclusion, nous refusons d'examiner les prétentions de la Première Nation selon lesquelles la Couronne n'a pas satisfait au critère de justification exposé dans l'arrêt *Sparrow*. Néanmoins, nous concluons que même si le barrage a eu pour effet de nuire grandement à l'exercice de ces droits issus de traité, ils n'ont jamais été éteints et ces droits existants sont maintenant protégés par le par. 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

RECOMMANDATION

Après avoir examiné en détail les faits et le droit applicable à la présente revendication, nous concluons que le Canada a manqué à ses obligations légales et fiduciaires envers la Premimière Nation des Chipewyans d'Athabasca ne ne prenant pas des mesures raisonnables pour empêcher ou atténuer une atteinte injustifiée à ses droits issus de traité et pour les dommages environnementaux causés à la RI 201 par la construction et l'exploitation du barrage W.A.C. Bennett. En conséquence, nous concluons que le Canada a envers la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca une obligation légale non respectée et nous recommandons :

Que la revendication de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca soit acceptée aux fins de négociation aux termes de la Politique des revendications particulières du Canada.

Pour la Commission des revendications des Indiens



P.E. James Prentice, c.r.	Carole T. Corcoran	Aurélien Gill
Coprésident de la Commission	Commissaire	Commissaire

Fait ce 31e jour de mars 1998

ANNEXE A

ENQUÊTE RELATIVE À LA REVENDICATION DE LA PREMIÈRE NATION DES CHIPEWYANS D'ATHABASCA

1 Demande à la Commission de tenir une enquête 4 mars 1996

2 Séance de planification 17 mai 1996

3 Audiences publiques 10 octobre 1996
27 novembre 1996

Deux audiences publiques ont été tenues. Lors de la première, le 10 octobre 1996, la Commission a entendu les témoignages de Tony Mercredi, Madeline Marcel, Victorine Mercredi, Eliza Flett, Josephine Mercredi, Daniel Marcel, Margaret Marcel, Mary Bruno et René Bruno. Les témoins experts entendus sont les suivants : Wim M. Veldman et David William Schindler.

Lors des audiences du 27 novembre 1996, les témoins étaient : Tony Mercredi, Lawrence Courtoreille, le chef Archie Cyprien et Victorine Mercredi.

4 Plaidoiries 30 septembre 1997

5 Contenu du dossier officiel

Le dossier officiel de l'enquête sur la revendication de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca relative au barrage W.A.C. Bennett et aux dommages causés à la réserve indienne nº 201 se compose des documents suivants :

- 22 pièces présentées au cours de l'enquête
- les mémoires écrits des conseillers juridiques de la Première Nation des Chipewyans d'Athabasca et du Canada

- les retranscriptions des audiences publiques et des plaidoiries (3 volumes)

Le rapport de la Commission et les lettres de présentation aux parties seront les dernières pièces versées au dossier officiel de la présente enquête.

RÉPONSES

Concernant l'enquête sur la revendication de la Première Nation de Fort McKay, de M^me^ Jane Stewart, ministre des Affaires indiennes et du Nord, à James Prentice et à Carole Corcoran, Commission des revendications des Indiens, 28 avril 1998

Concernant l'enquête sur la revendication de la Première Nation de Kawacatoose, de M^me^ Jane Stewart, ministre des Affaires indiennes et du Nord, à James Prentice et à Roger Augustine, Commission des revendications des Indiens, 28 avril 1998

Le 28 avril 1998

Chef Jim Boucher
Première Nation de Fort McKay
C. P. 5360
Fort McMurray (Alberta)
T6H 3G4

Monsieur,

Je suis heureuse de vous informer que le Gouvernement du Canada a maintenant pris position quant aux conclusions et aux recommandations contenues dans le rapport d'enquête déposé en mars 1996 par la Commission des revendications des Indiens (CRI) relativement à la revendication, fondée sur des droits fonciers conférés par traité, qu'a soumise la Première Nation de Fort McKay.

Depuis que la CRI a rendu public son rapport vous concernant, en décembre 1995, le Ministère a entrepris de revoir sa politique des droits fonciers issus de traités. Le Gouvernement est maintenant prêt à reconnaître que la bande de Fort McKay a reçu moins que ce que prévoyait le traité et, comme le recommande la Commission, à entamer des négociations avec la Première Nation.

L'un des agents du Ministère communiquera sous peu avec vous concernant les modalités de ces négociations. En attendant, si vous avez quelque question, n'hésitez pas à communiquer avec Anne-Marie Robinson au (819) 953-1987.

En espérant que les négociations prochaines se dérouleront à votre satisfaction, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jane Stewart, C.P., députée

c.c. : P.E. James Prentice, c.r., commissaire
Roger Augustine, commissaire

Le 28 avril 1998

Chef Richard Poorman
Première Nation de Kawacatoose
C. P. 640
Raymore (Saskatchewan)
S0A 3J0

Monsieur,

Je suis heureuse de vous informer que le Gouvernement du Canada a maintenant pris position quant aux conclusions et aux recommandations contenues dans le rapport d'enquête déposé en mars 1996 par la Commission des revendications des Indiens (CRI) relativement à la revendication, fondée sur des droits fonciers conférés par traité, qu'a soumise la Première Nation de Kawacatoose.

Depuis que la CRI a rendu public son rapport sur la Première Nation de Fort McKay, en décembre 1995, le Ministère a entrepris de revoir sa politique des droits fonciers issus de traités. Le Gouvernement est maintenant prêt à reconnaître que la bande de Kawacatoose a reçu moins que ce que prévoyait le traité et, comme le recommande la Commission, à entamer des négociations avec la Première Nation.

L'un des agents du Ministère communiquera sous peu avec vous concernant les modalités de ces négociations. En attendant, si vous avez quelque question, n'hésitez pas à communiquer avec Anne-Marie Robinson au (819) 953-1987.

En espérant que les négociations prochaines se dérouleront à votre satisfaction, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jane Stewart, C.P., députée

c.c. : P.E. James Prentice, c.r., commissaire
Roger Augustine, commissaire

Les commissaires

Assiniboine-cri de la Première Nation de Little Black Bear, dans le sud de la Saskatchewan, le **coprésident Daniel J. Bellegarde** a participé, de 1981 à 1984, au plan conjoint des chefs du district de Meadow Lake en tant que planificateur socio-économique. Président du Saskatchewan Indian Institute of Technologies de 1984 à 1987, il est élu vice-chef de la Federation of Saskatchewan Indian Nations en 1988, poste qu'il occupe jusqu'en 1997. Il est actuellement expert-conseil en administration et en gestion des affaires publiques. M. Bellegarde a été nommé commissaire le 27 juillet 1992, puis coprésident de la Commission des revendications des Indiens le 19 avril 1994.

Attaché au cabinet Rooney Prentice, à Calgary, **Me P.E. James Prentice, c.r.**, possède une vaste expérience des revendications territoriales des Autochtones, expérience que lui ont procurée, entre autres, ses fonctions de conseiller juridique et de négociateur pour le gouvernement de l'Alberta, lors de la négociation tripartite qui devait aboutir au règlement de la revendication soumise par la bande du lac Sturgeon, en 1989. Me Prentice est membre de l'Association du Barreau canadien et a reçu le titre de conseiller de la Reine en 1992. Il a été nommé commissaire auprès de la Commission des revendications des Indiens le 27 juillet 1992 et en est devenu coprésident le 19 avril 1994.

Chef élu de la Première Nation micmaque d'Eel Ground (Nouveau-Brunswick) entre 1980 et 1996, **Roger J. Augustine** occupe le poste de président de l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard de 1988 à janvier 1994. Il est à l'heure actuelle président de Black Eagle Management Enterprises, membre du conseil de gestion de Eagle Forest Products et président du Comité consultatif de l'environnement et des communications (EFP). Il a reçu la prestigieuse médaille de distinction du Centre canadien de lutte contre la toxicomanie en 1993 et en 1994, pour les efforts qu'il a déployés dans la création et la mise en route de l'Eel Ground Drug and Alcohol Education Centre et de la Native Alcohol and Drug Abuse Rehabilitation Association. En février 1996, M. Augustine a été nommé au poste d'administrateur de l'Office national de développement économique des Autochtones par le ministère fédéral de l'Industrie. En juin 1996, il a été nommé Miramichi Achiever of the Year par la Miramichi Regional Development Corporation.

D'origine dénée, **Me Carole T. Corcoran** est née dans la réserve indienne de Fort Nelson, dans le nord de la Colombie-Britannique. Elle possède une vaste expérience des questions liées aux gouvernements et aux politiques autochtones, que ce soit à l'échelle locale, régionale ou provinciale. En 1990-1991, elle est membre de la Commission royale sur l'avenir du Canada, et de la British Columbia Treaty Commission de 1993 à 1995. Me Corcoran a été nommée commissaire de la Commission des revendications des Indiens en juillet 1992.